National Parole Board

1992-93 Estimates

Part III

Expenditure Plan

The Estimates Documents

The Estimates of the Government of Canada are structured in three Parts. Beginning with an overview of total government spending in Part I, the documents become increasingly more specific. Part II outlines spending according to departments, agencies and programs and contains the proposed wording of the conditions governing spending which Parliament will be asked to approve. The Part III documents provide additional detail on each department and its programs primarily in terms of the results expected for the money spent.

Instructions for obtaining each volume can be found on the order form enclosed with Part II.

©Minister of Supply and Services Canada 1992

Available in Canada through

Associated Bookstores
and other booksellers

or by mail from

Canada Communication Group — Publishing
Ottawa, Canada K1A 0S9

Catalogue No. BT31-2/1993-III-45
ISBN 0-660-57014-9

Printed on recycled paper

Imprimé sur du papier recyclé

1992-93 Estimates

Part III

National Parole Board

Preface

This Expenditure Plan is designed to be used as a reference document. As such, it contains several levels of detail to respond to the various needs of its audience.

This Plan is divided into two sections. Section I presents an overview of the Program including a description, information on its background, objectives and planning perspective as well as performance information that forms the basis for the resources requested. Section II provides further information on costs and resources as well as special analyses that the reader may require to understand the Program more fully.

Section I is preceded by details of Spending Authorities from Part II of the Estimates and Volume II of the Public Accounts. This is to provide continuity with other Estimates documents and to help in assessing the Program's financial performance over the past year.

This document is designed to permit easy access to specific information that the reader may require. The table of contents provides a detailed guide to the contents of each section. In addition, references are made throughout the document to allow the reader to find more details on items of particular interest.

Table of Contents

Spending Authorities

A. Authorities for 1992-93 — 4
B. Use of 1990-91 Authorities — 5

Section I
Program Overview

A. Plans for 1992-93
   1. Highlights — 6
   2. Summary of Financial Requirements — 6
B. Recent Performance
   1. Highlights — 8
   2. Review of Financial Performance — 9
C. Background
   1. Introduction — 10
   2. Mandate — 10
   3. Program Objective — 10
   4. Program Description — 10
   5. Program Organization for Delivery — 12
D. Planning Perspective
   1. External Factors Influencing the Program — 13
   2. Initiatives — 17
   3. Update on Previously Reported Initiatives — 17
E. Program Performance Information — 19

Section II
Supplementary Information

A. Profile of Program Resources
   1. Financial Requirements by Object — 26
   2. Personnel Requirements — 27
   3. Net Cost of Program — 28
B. Index — 29

Spending Authorities

A. Authorities for 1992-93 -- Part II of the Estimates

Financial Requirements by Authority

Vote	(thousands of dollars)	1992-93 Main Estimates	1991-92 Main Estimates
	National Parole Board		
25	Program expenditures	21,631	20,539
(S)	Contributions to employee benefit plans	2,750	2,560
	Total Agency	24,381	23,099

Votes- Wording and amounts

Vote	(dollars)	1992-93 Main Estimates
	National Parole Board	
25	National Parole Board-Program expenditures	21,631,000

Program by Activity

(thousands of dollars)	1992-93 Main Estimates				1991-92 Main Estimates
	Authorized person-years*	Budgetary Operating	Budgetary Capital	Total	
Parole Board Operations	292	24,274	107	24,381	23,099
1991-92 Authorized person-years	284				

* See Figure 11, page 27, for additional information on person-years.

B. Use of 1990-91 Authorities -- Volume II of the Public Accounts

Vote	(dollars)	Main Estimates	Total Available For Use	Actual Use
	National Parole Board			
20	Program expenditures	19,554,000	21,656,000	**21,259,716**
(S)	Contributions to employee benefit plans	2,416,000	2,592,000	**2,592,000**
	Total Program-Budgetary	21,970,000	24,248,000	**23,851,716**

Section I
Program Overview

A. Plans for 1992-93

1. Highlights

The National Parole Board has established the following major goals for 1992-93:

- to implement possible conditional release and corrections legislative revisions (see page 17);
- to make further improvements in the quality of conditional release decision-making (see page 17);
- to implement possible revisions to the Criminal Records Act, and administrative measures to improve the delivery of the pardons program (see page 18);
- to develop and implement plans for management improvement (see page 18).

2. Summary of Financial Requirements

Figure 1: Financial Requirements

(thousands of dollars)	Estimates 1992-93	Forecast 1991-92	Change
Parole Board Operations	**24,381**	23,854	527
Person-years*:Controlled by TB	**292**	289	3
Other	**54**	54	-
	346	343	3

* See Figure 11, page 27, for additional information on person-years.

Explanation of Change: The increase of 2.2% or $527,000 in the 1992-93 requirements over the 1991-92 forecast expenditures is due to the following:

- increases for higher salaries and wages and contributions to employee benefit plans — $683,000
- additional resources to be provided in 1991-92 from Treasury Board Vote 5--Government Contingencies to cover cost of severance pay, separation payments and cost of maternity allowances — ($170,000)
- additional resources in 1992-93 for aboriginal justice initiative — $60,000
- reduction of resources in 1992-93 for family violence initiative — ($40,000)

- adjustment in reference levels to reflect carryover to 1992-93 of items which were approved for Supplementary Estimates in 1991-92. Resources were provided for Clemency and Pardons, Board Member Training and Taping of Hearings. ($198,000)

- additional resources to be provided in 1991-92 from Treasury Board Vote 5--Government Contingencies to cover cost of change in government pay day in January 1992 ($105,000)

- reduction as a result of refinancing of Supply Mandatory Services. Resources for the services are transferred from National Parole Board to Supply and Services Canada. ($32,000)

- reduction due to removal of severance pay and maternity allowance from reference levels of departments and agencies commencing with fiscal year 1992-93 ($192,000)

- increase of resources due to transfer of resources for Departmental Reporting System printing to National Parole Board. Resources were transferred from Supply and Services Canada. $1,000

- additional resources approved by Treasury Board to fund identified shortfalls in staff salaries for fiscal year 1992-93 $520,000

Explanation of 1991-92 Forecast: The 1991-92 forecast dated November 30, 1991 is 3.3% or $755,000 higher than the 1991-92 Main Estimates of $23.1 million. The difference is due to the following:

- Supplementary Estimates of $461,555 were approved in fiscal year 1991-92. In addition, $346,445 were made available from a Treasury Board frozen allotment. These additional resources were for workload in Clemency and Pardons (4 person-years and $676,000), Board Member Training (1 person-year and $72,000) and improvements in Taping of Hearings ($60,000). $808,000

- Supplementary Estimates for aboriginal justice initiative $60,000

- impact of 3% reduction in other operating budgets which was announced in February 1991 ($597,000)

- approval of exemption from 1991 budget reductions based on costs related to Governor-in-Council appointments $209,000

- additional resources to be provided from Treasury Board Vote 5 - Government Contingencies to cover cost of severance payments and maternity allowances $170,000

- additional resources to be provided from Vote 5 - Government Contingencies to cover cost of change in government pay day in 1992 $105,000

B. Recent Performance

1. Highlights

The following represents significant achievements and changes in relation to previously reported plans, with particular attention to the Highlights in the 1990-91 Program Expenditure Plan.

Correctional Reform: In 1990-91 the Board continued to work with others within the Ministry of the Solicitor General and the Department of Justice in developing proposals to improve the corrections and conditional release systems. This work resulted in the release by the Solicitor General and the Minister of Justice of a consultation package entitled "Directions for Reform", which contained a wide range of proposed reforms to improve sentencing, corrections and conditional release. The Board was actively involved in consultations on these proposed reforms and the subsequent development of legislative proposals (see page 17).

Quality Decision-Making: In 1990-91 the Board undertook a number of initiatives to further improve the quality of conditional release decision-making including the staffing and partial implementation of hearing assistants in all regions; follow-up to the evaluations of the early review and detention provisions of the Parole Act; implementation of a revised detention decision-making policy; drafting of a strategic plan for Board member training and development; a review of the role of hearings in Board decision-making; the partial development of a multicultural strategy for the Board; completion of a discussion paper and consultation on the relationship between victims and the Board; and improvements in the delivery of the conditional release program in conjunction with the Correctional Service of Canada. Additional initiatives were undertaken in 1991-92 and others are planned for 1992-93 (see page 17).

Communications and Public Information: During 1990-91 the Board continued to implement its long-term communications strategy. Although the Board's communications activities were restricted due to resource reductions, the Board was able to undertake a number of initiatives including further improvements in its publications and media relations activities; staffing of a position with major responsibility for communications and public information in each of the Board's regional offices; provision of media relations training for Board spokespersons; and undertaking a number of joint initiatives with other communications staff within the Ministry. It was indicated in the 1991-92 Expenditure Plan that although further improvements in the communications support for the Board's programs remain a priority, these initiatives would form part of the Board's ongoing communications and public information program and would therefore not continue to be reported as specific initiatives. Future communications activities will focus on supporting possible legislative revisions in the areas of conditional release, corrections and pardons (see pages 17 and 18).

Development of Improved Information Management Strategies: In 1990-91 the Board continued the identification and revision of the information required to support decision-making and to ensure responsible program delivery. The identification of information requirements and the determination of required automated systems support is continuing. The major component of the Board's long range information planning in 1990-91 and 1991-92 continued to be the joint development with the Correctional Service of Canada of the automated Offender Management System (O.M.S.) which will be implemented in 1992-93 (see page 19).

2. Review of Financial Performance

Figure 2: 1990-91 Financial Performance

(thousands of dollars)	1990-91		
	Actual	Main Estimates	Change
Parole Board Operations	23,852	21,970	1,882
Person-years*: Controlled by TB	284	284	-
Other	54	54	-
	338	338	-

*See Figure 11, page 27, for additional information on person-years.

Explanation of Change: The 1990-91 expenditures were $1,882,000 (8.6%) higher than the Main Estimates. This was due to the following offsetting factors:

- additional resources were provided through Supplementary Estimates to cover the increase in honorarium paid to community Board members $165,000
- additional resources were provided from Treasury Board Vote 5-Government Contingencies to cover cost of equal pay adjustments for support staff, cost of increased salaries of Board members, costs of severance pay and separation payments $1,937,000
- additional resources were provided by Treasury Board to reflect an upward adjustment in the cost of contributions to employee benefit plans $176,000
- resources saved in 1990-91 due to government restraint program which was implemented in November 1990 ($280,000)
- decrease for removal of Federal Sales Tax funding from reference levels. Reduction was necessary as a result of introduction of Goods and Services Tax on January 1, 1991. ($33,000)
- under utilization of resources in operations (salaries and other operating costs) ($83,000)

C. Background

1. Introduction

The National Parole Board is one component of the Canadian criminal justice system. This system, whose aim is to contribute to the maintenance of a just, peaceful and safe society, is made up of several closely inter-related components including the body of criminal law, the judiciary and legal profession, law enforcement agencies, correctional services, private agencies and the voluntary sector. Jurisdiction over the criminal justice system is shared by all orders of government.

At the federal level, the National Parole Board is a component of the Ministry of the Solicitor General which also encompasses the Ministry Secretariat, the Royal Canadian Mounted Police, the Canadian Security Intelligence Service, the Correctional Service of Canada, the Office of the Correctional Investigator, the External Review Committee and Public Complaints Commission for the Royal Canadian Mounted Police and the Office of the Inspector General for the Canadian Security Intelligence Service.

2. Mandate

The powers of the National Parole Board are derived from the Parole Act and its Regulations for parole and related matters, and the Criminal Records Act for pardons. Other statutes that confer jurisdiction on the National Parole Board are the Penitentiary Act for temporary absence, the Prisons and Reformatories Act, and the Criminal Code of Canada.

In addition to exercising exclusive authority over many aspects of conditional release for federal inmates, the National Parole Board exercises equivalent jurisdiction in respect of inmates in provincial and territorial institutions in provinces and territories without their own parole boards. (Federal inmates are those inmates serving a sentence of two years or more, whereas provincial and territorial inmates are those serving a sentence of less than two years). Provincial boards exist only in Quebec, Ontario, and British Columbia. The National Parole Board therefore has jurisdiction over the granting of parole to provincial and territorial inmates in the seven remaining provinces and in the two territories.

3. Program Objective

To exercise statutory and regulatory powers to grant and to control the conditional release of persons undergoing sentences of imprisonment and to make recommendations for pardons and the exercise of the Royal Prerogative of Mercy.

4. Program Description

In accordance with the provisions of the Parole Act and other relevant statutes the National Parole Board is an independent administrative body which grants, denies and controls the conditional release of inmates of federal penitentiaries and recommends the exercise of the Royal Prerogative of Mercy and the granting of pardons. In addition, the National Parole Board exercises the same powers and responsibilities with the exception of the granting of temporary absences for provincial and territorial inmates in provinces and territories without their own parole boards.

Conditional Release: There are four types of conditional release available to federal inmates. Of these, there are three types of conditional release for which the Board has absolute discretion to grant, deny or revoke for federal inmates under its jurisdiction: unescorted temporary absence, day parole, and full parole. The fourth type of conditional release, mandatory supervision, is not discretionary and is largely determined by an inmate's earned remission credits. The Board is also involved in

recommending or approving some escorted temporary absences for federal inmates serving life or indeterminate sentences. Provincial and territorial inmates are not subject to mandatory supervision and the Board is not responsible for temporary absences for them.

Each of the four types of conditional release is described below.

Temporary Absence: is a discretionary occasional release from the institution for humanitarian or medical reasons. A temporary absence might be granted for such reasons as provision of special medical care, attendance at funeral services or for interviews with possible employers.

Day Parole: is a form of discretionary conditional release designed to assist an individual in the preparation for full parole or mandatory supervision. It also serves as a valuable testing mechanism to determine an individual's readiness for such releases. Day parole is usually granted for a specific purpose such as work projects, special education, or medical treatment for a limited period of time and requires regular return to an institution or halfway house.

Full Parole: is a form of discretionary conditional release which allows an individual to complete the sentence of the court in the community provided conditions on his/her freedom and behaviour are satisfied and the requirement to report regularly to a parole officer and the police is fulfilled.

According to the Parole Act, the above types of conditional release may be granted when:

- the requirement of the law or regulation as to the minimum time that must be served in an institution before becoming eligible has been met;
- the release of the inmate would not constitute an undue risk to society;
- in the case of full parole, the inmate has derived maximum benefit from imprisonment; and
- the reform and rehabilitation of the inmate will be aided by the grant.

The decision-making process for granting the above types of conditional release begins with a study of the inmate's case. This includes an examination of the inmate's criminal record and various institutional reports. Once this investigation is completed, the Board begins its review, which generally includes a hearing attended by Board members and the inmate. The review is guided by the Board's decision-making policies which focus on the potential risk to the public should the offender be released. Prior to the hearing the inmate is provided with relevant information that the Board will consider in reaching its decision. At the hearing, the Board advises the inmate of any new information that was not previously shared with the inmate. Upon completion of the review, the Board members vote on the case. If the Board has decided to grant parole, the inmate is subject to supervision. Specific conditions of release must be satisfied. If these conditions are not met following release, the Board may suspend or revoke the conditional release.

Mandatory Supervision: is the fourth kind of conditional release. The majority of penitentiary inmates who are not released on parole are released by law to serve in the community, under mandatory supervision, the time which has been credited to them in the form of earned remission. The system of earned remission, which is based on the inmate's institutional performance, enables an inmate to earn time off the incarcerated portion of his/her sentence, up to a total of one-third of the sentence. Unlike parole, which is a discretionary decision of the Board, release under mandatory supervision is determined by the amount of the inmate's earned remission credits. The National Parole Board, however, was given the authority in 1986 by Parliament, through the inclusion of the detention provisions in the Parole Act, to delay the release of certain violent offenders on mandatory supervision

or to prescribe conditions which must be met before their release may take place. The Board also has the authority in all mandatory supervision releases to set the conditions of release and to return individuals to prison for the remainder of their sentence if the conditions of release are violated or likely to be violated.

Clemency and Pardons: In Canada there are provisions for executive clemency through the Criminal Records Act, the Royal Prerogative of Mercy and the Criminal Code.

A pardon under the Criminal Records Act is a formal attempt to remove the stigma for people who have been found guilty of an offence under federal law and who, having satisfied the sentence imposed and a specified waiting period, have shown themselves to be responsible citizens. Upon receipt of an application for pardon and after determining that the individual has satisfied both the sentence imposed and the compulsory waiting period prior to eligibility, the Board refers applications to the R.C.M.P. to undertake an investigation. Following receipt of the results of the investigation the Board studies the case and recommends to the Solicitor General whether a pardon should be granted. Where the Board's recommendation is positive the Solicitor General refers the case to the Governor-in-Council for decision. The applicant is informed of the decision and in cases where a pardon is granted any record of a conviction held by the R.C.M.P. or any other federal department or agency must be kept separate and apart from other criminal records, and any information about the criminal record may only be disclosed in exceptional circumstances by the Solicitor General. Any pardon granted may be subsequently revoked for reasons such as a new conviction or an inaccurate or false statement made at the time of application for the pardon.

The clemency provisions of the Royal Prerogative of Mercy and those contained in the Criminal Code are used in very exceptional circumstances, and where no other remedy exists in law to reduce exceptional negative effects of criminal sanctions. Applications for clemency are forwarded to the Board and an investigation, review and decision-making process is followed similar to that described above for a pardon under the Criminal Records Act.

5. Program Organization for Delivery

Activity Structure: The National Parole Board has identified one activity, Parole Board Operations, to describe its Program. The Parole Board Operations Activity also involves the development of policies and procedures relating to the decision-making and recommendation responsibilities and all administrative support including policy, planning, research, case management, communications, finance, administration, and personnel.

Organization Structure: The National Parole Board has its headquarters in Ottawa. There are five regional offices (Moncton, Montreal, Kingston, Saskatoon, and Abbotsford).

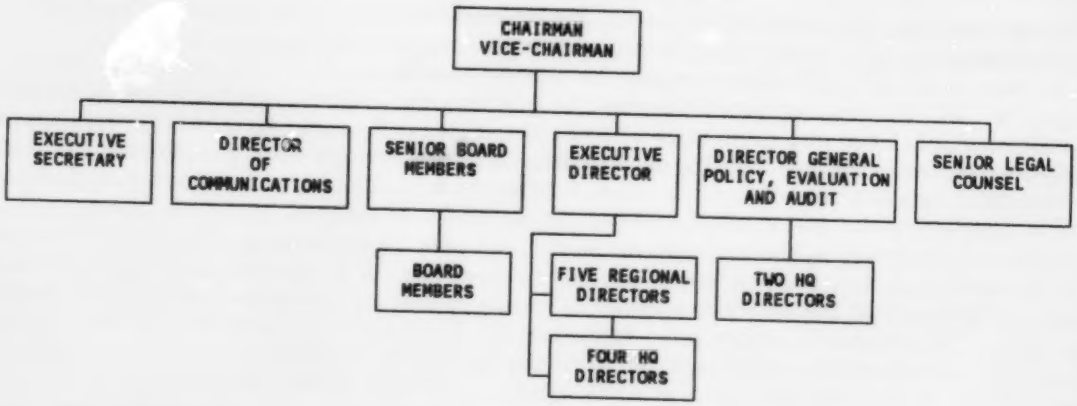
The Chairman is the Chief Executive Officer and is responsible for all matters relating to the National Parole Board. Although the Chairman reports to the Solicitor General, the National Parole Board is independent of outside control in the exercise of its decision-making power except for the ultimate control of Parliament through legislation.

The Chairman and Vice-Chairman are supported directly in overseeing the operations of the Board by an Executive Director, an Executive Secretary, a Director General Policy, Evaluation and Audit, legal counsel from the Department of Justice and a Director of Communications. Board members, located at each of the five regional offices and in the Headquarters Appeal Division, are coordinated by a Senior Board member who reports to the Chairman. The operational services required to support the programs of the Board are the responsibility of Regional Directors, and the Directors of Finance and Administration, Human Resource Services, Clemency and Pardons and Operations, Planning and

Systems. These positions report to the Executive Director who is the chief operating officer of the Board. Policy development, evaluation and audit functions are the responsibility of Directors reporting to the Director General Policy, Evaluation and Audit. Figure 3 displays the organization of the National Parole Board.

The National Parole Board itself comprises up to 36 full time members appointed for a maximum of 10 years by the Governor in Council upon the recommendation of the Solicitor General and temporary members appointed in the same manner for a maximum of three years to assist the Board in dealing with its workload. In addition, individuals in each of the five regions (community Board members) are designated by the Solicitor General to act as Board members when release is being considered for inmates serving sentences of life imprisonment or a sentence of an indeterminate period.

Figure 3: Organization Structure



D. Planning Perspective

1. External Factors Influencing the Program

The National Parole Board has identified within the environment a number of factors which will continue to significantly impact upon its operations in the near future.

Economic Climate: It appears likely that government-wide fiscal restraint will continue for the foreseeable future as will its significant impact upon the Board. A relatively small organization such as the Board has limited flexibility to modify its operations to the extent necessary to cope with the increasing volume and complexity of work within available resources. As an increasing proportion of the total available resources is utilized for ongoing operations, fewer resources will be available to undertake improvements in program delivery. It will be necessary to continue ensuring that all resources are utilized as efficiently and effectively as possible.

Social Climate: The Board continues to operate in a very volatile public environment. The release in July, 1990 of a consultation paper on sentencing, corrections and conditional release reforms and the subsequent tabling in the House of Commons in October 1991 of proposed reforms to correctional and conditional release legislation have focused public attention on criminal justice and the role of conditional release. It is expected that this higher profile will continue until current legislation is revised

and is operational. It is also expected that there will be continuing public concerns about the ability of the criminal justice institutions to respond appropriately to individuals, groups or organizations such as aboriginal and female offenders, multicultural groups and victims. Growing national awareness and concern regarding family violence will continue to challenge the criminal justice system to provide more effective responses. The Canadian Charter of Rights and Freedoms and the duty to act fairly will continue to impact upon the criminal justice system in general, and the Board in particular, and will increase pressures on the system to be more equitable, fair and open. The above issues and demands, as well as the public fear of violent crime, and desire for reform create a very dynamic and challenging environment for the National Parole Board and other components of the criminal justice system. These factors reinforce the importance of the Board continuing to ensure that its objectives are clearly stated and communicated as part of an effective public information program, and of the Board continuing to ensure that the conditional release program remains effective in contributing to the long-term protection of society.

Offender Population Forecasts: The decision-making workload of the National Parole Board is largely determined by the size of the federal inmate population, and in particular, the number and nature of individuals within that population eligible for release consideration. The Correctional Service of Canada's 1991-92 offender population forecast indicates the likelihood of continuing increases in the offender population through to at least 1995 as illustrated in Figure 4. An increase in the projected number of individuals within that population eligible for full parole release is also illustrated in Figure 4. Historical data indicate that approximately 70% of the federal inmate population is eligible for full parole release consideration in any fiscal year. Close to 50% of the total federal inmate population is automatically reviewed by the Board for full parole each year. The remaining 20% of eligible inmates are reviewed upon receipt of an inmate application for parole. A further source of decision-making workload derives from the authority to detain or impose special conditions for those inmates about to be released on mandatory supervision. From July 25, 1986 when the detention provisions of the Parole Act came into effect until March 31, 1991 the National Parole Board regional offices made 991 decisions related to cases referred for possible detention. Of these, there were 576 decisions to detain offenders in custody while the remainder were decisions to release subject to various conditions. Many of the federal offenders who are not eligible for full parole in a given year are reviewed by the Board for temporary absence or day parole. Under the provisions of 1986 amendments to the Parole Act, the Board now also automatically reviews the cases of all federal inmates at their eligibility date for day parole unless the inmate waives the right to this review.

Figure 4 provides a projection of the federal pre-release decision-making workload (decisions made on an inmate's case while on the count of an institution) of the Board. It is expected that these decisions will increase proportionately with any increases in the inmate population.

The National Parole Board also makes release decisions in the cases of inmates serving sentences in provincial and territorial institutions in those provinces and territories without local parole boards. In 1990-91, the National Parole Board made 2,677 pre-release decisions on provincial and territorial cases. Although complete information is not available regarding the numbers of provincial and territorial inmates due to the lack of comparable information from all authorities, it is expected that this inmate population will also continue to increase resulting in additional workload for the National Parole Board. The Board now provides hearings to these inmates, rather than an in-office review of file material, to ensure compliance with Section 15 of the Canadian Charter of Rights and Freedoms. The provision of hearings in these cases has significant workload and resource implications for the Board. The percentage of provincial full parole decisions made in panel hearings has increased from 27% in 1987 to 65% in 1990-91.

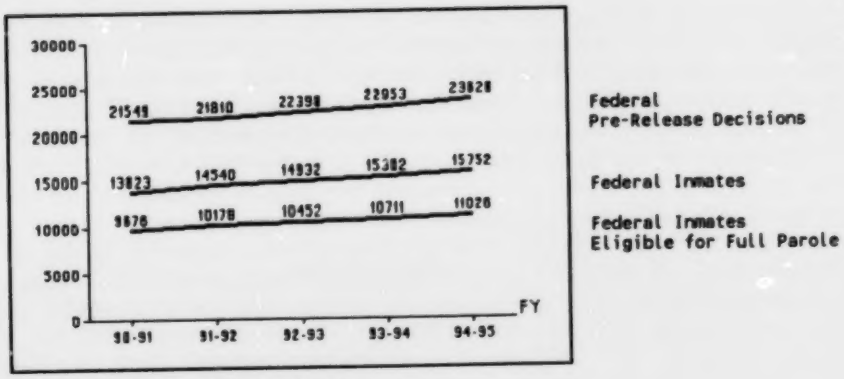
In addition to the incarcerated inmate population, the National Parole Board renders decisions on

those offenders under supervision in the community on full parole or mandatory supervision. Figure 5 provides information regarding the combined federal, provincial and territorial full parole population and the federal mandatory supervision population, as well as National Parole Board decisions related to this population. The offender population in the community and the Board's decisions related to this population are expected to increase gradually over the next several years.

The Appeal Division of the Board, located in Ottawa, is responsible for re-examining, upon application by an inmate, certain negative decisions made by Board members in the regions. During 1987-88, 1988-89, 1989-90 and 1990-91 the number of requests for re-examination have been 1,216, 1,254, 1,226 and 817 respectively. As indicated in previous Expenditure Plans the amount of time required for review and decision-making in these cases has increased over the years due to the complexity of the cases and the fundamental issues raised, often by lawyers representing inmates. The reason for the significant decrease in requests in 1990-91 is not known with certainty. It is expected that some potential applicants may have decided not to apply due to the lengthy delays in processing cases in 1990-91 as a result of extended vacancies in Board member positions in the Appeal Division during 1990-91. It is also possible that some offenders do not apply for a re-examination of their case as they may feel that the chances of a negative decision being changed are not good. This situation will be monitored and additional information will be reported in next year's Expenditure Plan.

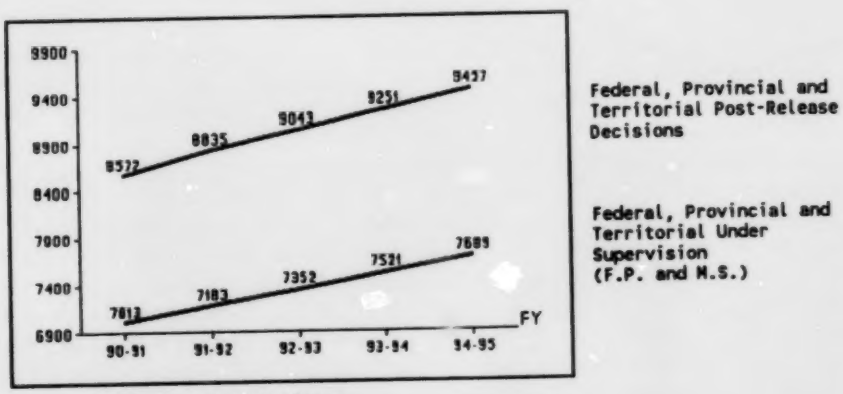
Information regarding the Board's increasing pardons workload and the Board's efforts to deal with it is included in a subsequent section (see page 24).

Figure 4: Federal Inmates, Federal Inmates Eligible for Full Parole and National Parole Board Federal Pre-Release Decisions - Forecasts, 1990-95*



* 1990-91 - Actual Figure

Figure 5: Federal, Provincial and Territorial Cases Under Supervision and National Parole Board Federal, Provincial and Territorial Post-Release Decisions - Forecasts, 1990-95*



* 1990-91 - Actual Figure

2. Initiatives

The Board's major long-term objectives are to continue to improve the quality of its decisions and to enhance productivity and efficiency in support of quality decision-making. All of the Board's ongoing activities and special initiatives contribute directly or indirectly to these two objectives.

As reported in previous Expenditure Plans underlying themes in pursuing these objectives will continue to be increasing accountability, professionalism and openness, partnership with others in the criminal justice system and the community, and sensitivity to and respect for individuals in the Board's dealings with all those affected by its decisions and processes.

During 1991-92 the Board made significant progress in contributing to the achievement of its long-term objectives. The progress, as well as plans to continue contributing to these objectives, are outlined below.

3. Update on Previously Reported Initiatives

Correctional Reform: - 1987-88 Initiative - The Board reported in the last three Expenditure Plans that a major opportunity existed for improvement of the criminal justice system, most particularly corrections and conditional release, through the coordinated follow-up to a number of initiatives which reviewed or questioned the role of conditional release. Following extensive consultation, a correctional and conditional release reform bill (Bill C-36) was introduced by the Solicitor General in the House of Commons in October 1991. If adopted, this Act would replace the existing Penitentiary Act and the Parole Act. The proposed legislation responds to a number of long-standing concerns including demands for more stringent measures for those offenders who are of greatest concern to the public, the need to reduce over-reliance on incarceration for less serious offenders, the need for more predictability in conditional release decision-making and the need to make the system more fair, open and accountable.

During 1991-92 the Board was extensively involved in the development of the legislative proposals. During the remainder of 1991-92 and into 1992-93 the Board, in conjunction with others, will respond to the extensive implications of the proposed legislation on regulations, policy, procedures, operations, resources, communications and training. Work will be undertaken in all of these areas to ensure that the Board is prepared to implement any approved legislation as efficiently and effectively as possible.

Quality Decision Making: - 1988-89 Initiative - As indicated above and in previous Expenditure Plans one of the Board's major long-term objectives is to improve the quality of its decisions. The Board's major activity in 1991-92 to contribute to this objective was the input provided to the legislative proposal outlined above. Other initiatives in support of this objective in 1991-92 included the approval and partial implementation of a strategic plan for Board member training and development including a major training session for Board members on family violence issues; input and follow-up to the Parliamentary review of the detention provisions of the Parole Act; development of a work plan to contribute to the government's aboriginal justice initiative; approval of policies on A.I.D.S. and parole and on waiver of parole reviews, and guidelines for the review of dangerous sex offender cases; commencement of the revision of the Board's policy manual; follow-up to studies on the role of hearings and the use and wording of special release conditions; follow-up to a workshop on risk prediction; assessment of the results of consultations on the relationship between victims and the Board; review of the use of hearing assistants; and continuing implementation of the Board's multicultural strategy. These initiatives were undertaken in consultation with the Correctional Service of Canada and others, including the Ministry Secretariat. The Board has also undertaken and planned a number of program evaluation initiatives to contribute to improving the quality of Board decisions (see page 24).

The initiatives that will be continued or initiated in 1992-93 in support of the above objective include possible implementation of revised conditional release and corrections legislation; initiation of a review of the Board's mission statement; completion of the second phase of the review of the role of hearings in Board decision-making; further implementation of plans to contribute to government family violence, aboriginal justice and multicultural initiatives; further improvements to Board member training; and revision of the Board's policy manual.

Pardon Program Improvements: - 1991-92 Initiative - Although this subject was not included in the Initiatives section of last year's Expenditure Plan it was reported in the Program Performance section of previous Plans and in this year's Plan (see page 24) that the Board has been having increasing difficulty in coping with large increases in the number of pardon applications being received. A large backlog in applications has resulted and the level of service being provided is unacceptable. A number of measures have been taken, are under way or have been planned to deal with the backlog and the ongoing increase in workload and thereby improve the level of service.

In 1991-92 the Board began follow-up to a "Most Efficient Organization" (M.E.O.) study of the pardons program which was designed to assist in finding further efficiencies in the process. This follow-up has included changes in Board procedure and improvements in the administrative processes between the Board and the R.C.M.P. in the delivery of this program. It was concluded in the M.E.O. that additional temporary resources would be required to eliminate the backlog and that an automated process control system, now scheduled for implementation in 1993, should be a major component of efforts to substantially improve productivity. Additional resources, mainly of a temporary nature, were approved for a three year period through 1991-92 Supplementary Estimates to deal with the backlog and ongoing workload increases. The Board's progress in eliminating the backlog of pardon cases will be reported in future Expenditure Plans.

Legislative proposals currently being considered to revise the Criminal Records Act would significantly streamline the pardon process and, if adopted, would improve the Board's ability to deal with the increasing pardon workload. If revised legislation is approved the Board would implement any revisions in 1992-93 in conjunction with others involved in the pardon process.

Management Improvement: - 1992-93 Initiative - In a number of previous Expenditure Plans the Board has reported on two initiatives under the headings of "Development of Accountability Framework" and "Development of Improved Information Management Strategies". The ultimate objective of these two initiatives was to improve management of the Board's programs. These two initiatives and others are being combined in this Expenditure Plan to focus on overall management improvement.

Over the past several years the Board has undertaken several management improvement initiatives aimed at improving efficiency, increasing accountability, streamlining operations, reducing costs and improving information management in an attempt to assist the Board in dealing with heavy workloads. Although the improvement initiatives have helped the Board to operate within available resources further initiatives are required. Additional initiatives that have been undertaken, are under way or are planned are outlined below.

Consistent with the Public Service 2000 initiative the Board reviewed in 1991-92 the existing authorities for human and financial resource management and delegated further authorities within the organization wherever possible. The Board has also undertaken many other initiatives that are consistent with or supportive of the principles and themes of Public Service 2000, and throughout 1992-93 the Board will continue such initiatives.

In 1991-92 a draft of a revised Operational Plan Framework (O.P.F.) was completed and distributed for consultation within the organization. The Board will submit its revised O.P.F. to Treasury Board for approval in 1992-93. It will outline the Board's programs, accountability for their delivery, the resources allocated for each program and the results expected and achieved.

As indicated above the Board has completed a study of the delivery of the pardon program and is implementing its recommendations to improve the efficiency of the process. The Board is now proceeding with a similar study of the conditional release program in the Board's five regional offices. This study, entitled the "Program Improvement Initiative", consists of a comprehensive review of Board policies and procedures, management practices, processes and systems and ongoing regional operations to identify measures to increase efficiency, effectiveness and productivity of program delivery. The study of two regional offices will be completed early in 1992-93 after which an action plan will be developed to implement any identified efficiencies and other improvements across the Board.

An important component of efforts to further improve the management of the Board's programs is the availability of relevant, accurate and timely information to support decision-making and to ensure responsible program delivery. The Board has identified its information requirements and most of the manual and automated systems required to ensure the availability of this information, however, the Board's ability to develop or improve automated systems is severely restricted due to the limited resources available for automation. The automated pardon process control system referred to above is an important part of the Board's automated systems developments. The major component of the Board's information management improvement strategy continues to be the joint development and implementation with the Correctional Service of Canada of the automated Offender Management System (O.M.S.) through which offender information will be electronically transferred between the two agencies. The component of O.M.S. that most directly impacts the work of the Board is scheduled for implementation in the spring of 1992. This system, which is expected to have major benefits for both agencies, will nevertheless place a heavy demand on existing resources during the training and implementation period. Revisions of pardon and conditional release legislation would have significant implications in terms of required revisions to the pardon process control system and O.M.S. in 1992-93.

E. Program Performance Information

Criteria for measuring the efficiency and effectiveness of the National Parole Board's Program must be related to its mandate and objectives: **Conditional Release** - to review cases and render conditional release decisions on a timely basis in accordance with statutory requirements and the reduction of risk to society; **Clemency and Criminal Records** - to review applications and make recommendations on a timely basis with respect to the granting of pardons and the exercise of the Royal Prerogative of Mercy; and **Policy and Corporate Management** - to develop and evaluate policies in support of conditional release and clemency decision-making and to efficiently manage the National Parole Board.

The articulation of results and performance standards in these three areas emphasizes the major responsibilities of the Board, the broad areas within which resources are allocated and within which results are anticipated.

The Board has adopted a number of measures of efficiency in each of the three key result areas. A sample of these performance indicators is provided below for a three year period.

Figure 6: Performance Indicators, 1988-89 to 1990-91*

	1988-89	1989-90	1990-91
Conditional Release:			
• Expenditure per release decision	$310	$347	$294
• Expenditure per control decision	$310	$348	$292
Clemency and Criminal Records:			
• Expenditure per notification of decision	$115	$128	$134
Policy and Corporate Management:			
• Expenditure as a percentage of total NPB expenditure	13%	12%	11%

* Constant (1982-83) dollars used for financial calculations. Inflation factor (1983-84-5.2%, 1984-85-4%, 1985-86-3.9%, 1986-87-4.5%, 1987-88-3.6%, 1988-89-4.6%, 1989-90-4.1%, 1990-91-6.3%; Source-Statistics Canada, Consumer Price Index).

The reduced expenditure per conditional release decision is due to the larger number of decisions made combined with a reduction in expenditures in 1982-83 dollars. The increase in expenditure per pardon decision is largely a result of a decrease in the number of decisions finalized in 1990-91 because of inefficiencies resulting from a growing backlog and a continuing increase in the number of applications being received. The continuing reduction in the percentage of total resources used for policy and corporate management reflects the increasing proportion of its resources that the Board must devote to its ongoing operations.

As a result of factors such as possible legislative change and litigation, it is difficult to forecast efficiency levels for future years.

Effectiveness information related to each of the three result areas is included below.

Conditional Release: Social science and criminological research have proposed many methods for measuring various aspects of conditional release success. There is, however, no consensus as to what success is or what constitutes a valid and reliable measure of success.

It is generally held that early release from prison has at least the direct effect of reducing the debilitating effects of incarceration while assisting in the reintegration of an offender into the community resulting in a significant contribution to public safety.

Revocation and recidivism rates are a function of many interrelated factors, only a proportion of which can be affected by National Parole Board policy or operational procedures. Revocation rates reflect the number of offenders returned to prison by a decision of the National Parole Board either as a result of a breach (including conviction for a new offence) or as an act designed to prevent a breach of conditions of release while under supervision. Recidivism rates reflect those individuals who are revoked as well as individuals who are returned to prison for commission of a new offence after warrant expiry date. While paroling authorities must be sensitive to gross changes in these rates they must be considered imperfect performance indicators.

Figures 7 and 8 display the outcome of federal full parole and mandatory supervision releases from 1982-83 to 1986-87 based on the study of the status as of March 31, 1991 of all those offenders released between 1982-83 and 1986-87. Past studies have shown that a four to five year follow up is sufficient to demonstrate revocation and recidivism patterns. It should be noted that a small percentage of those offenders released between 1982 and 1987 remain under supervision. Some of these offenders were revoked or recidivated in the past year, therefore, there are slight increases in some years compared to the recidivism and revocation rates which were reported in the 1991-92 Expenditure Plan. It should also be noted that the accuracy of the data used to calculate these rates is monitored on an ongoing basis and changes in the data may have a slight impact on data previously reported.

Figure 7: Revocation Rates 1982-83 to 1986-87 Actuals

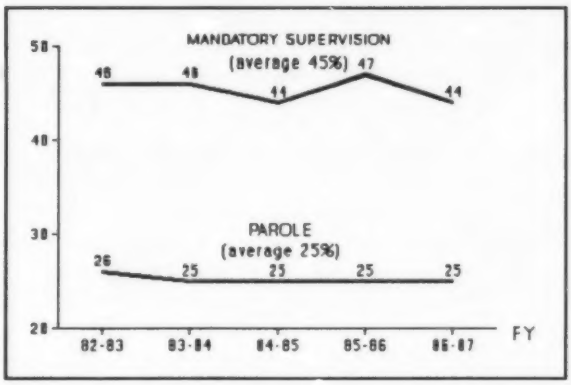
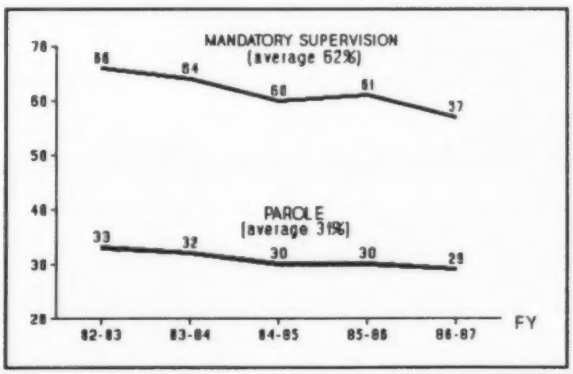


Figure 8: Recidivism Rates 1982-83 to 1986-87 Actuals



An important measure of the National Parole Board's operational effectiveness is its ability to comply with the statutory requirements of the relevant legislation and to meet on a timely basis the procedural safeguards provided.

Figure 9 provides data with respect to compliance for a three year period.

Figure 9: Compliance with Statutory Requirements, 1988-89 to 1990-91

Regulation	Percentage of Compliance 88-89	89-90	90-91
1. Holding of panel hearings/review prior to parole eligibility date (Section 14 and subsection 15(1))	99.4%	99.3%	99.4%
2. Written reasons for negative parole decision within 15 days of the decision (Subsection 19(2))	95%	92.7%	93.7%
3. Ensuring legal requirement to give 14 days notice of the post-suspension hearing is given when a hearing is requested (Paragraph 20(2)(b))	100%	100%	100%
4. Sending of written notification of parole eligibility date to federal inmates within six months of admission (Section 13)	100%	100%	100%

The slightly less than 100% compliance in conducting a panel hearing prior to parole eligibility date is largely due to factors beyond the National Parole Board's control, such as inmate transfers and the reduction of sentence length upon appeal. The less than 100% compliance with the requirement to provide written reasons for negative parole decisions within 15 days is due to continuing workload pressures within the Board's regional offices. The Board's decision policies have resulted in more comprehensive decision documentation which must in some cases be clarified with Board members prior to distribution. The extensive use of temporary Board members who are often not in the office has lengthened this follow-up process. The Board is taking steps to improve the efficiency of the notification process and Board member training in documenting decisions.

Clemency and Criminal Records: Through the review of appropriate information and the weighing of significant factors the Board formulates recommendations to Cabinet for the granting of pardons under the Criminal Records Act and the exercise of the Royal Prerogative of Mercy. The Board is required by the Parole Act and the Criminal Records Act to undertake such reviews upon receipt of applications and to formulate recommendations. An indicator of the Board's effectiveness in this area is the average time involved in processing applications.

It should be noted that approximately 60% of the processing time is consumed in the completion of components of the process, including police inquiries, which fall outside the control of the National Parole Board. The average processing time for Level 1 cases (75% of all cases) has varied significantly over the past few years. In 1985-86, 1986-87 and 1987-88 the average processing time for these cases was 14.09, 9.11 and 3.1 months respectively. These reductions in processing time were the result of refinements in the pardon process and increased cooperation within the criminal justice community. In 1988-89, 1989-90 and 1990-91 the average processing time increased to 6.79, 12.69 and 13.93 months respectively. These increases were due to the large increase in the number of applications; it is felt that the increase in applications has resulted largely because of factors such as the public's increased knowledge of the program, and the requirements of some employers (e.g. some provincial and municipal governments) for their employees with criminal records to apply for a pardon. The number of applications has increased dramatically from 11,227 in 1985 to 25,548 in 1990. There are currently substantially more applications in various stages of the process than there have been in previous years and the number of applications being received continues to be at a very high level. The backlog of cases as of October 31, 1991 waiting to be processed at various stages of the pardon process within the Board is approximately 24,000. The action being taken to deal with this backlog is summarized in another section of this Expenditure Plan (see page 18).

Policy and Corporate Management: The National Parole Board is required to efficiently administer the Parole Act and the Criminal Records Act with major emphasis upon the continuing viability of the program in terms of the integrity, quality and independence of its decision-making. The National Parole Board systematically reviews its programs to assess the extent to which objectives are being met and the adequacy of policies and procedures. The articulation of findings, their analysis, and development of appropriate implementation strategies should be regarded as indicators of the Board's effectiveness in this area.

The Board has revised its program evaluation policy to reflect the need for evaluation to contribute to strategic management. The revised policy reinforces that evaluation is a key component of the Board's program monitoring and improvement strategy. The following reflects a summary of the Board's formal evaluation activity; additional program improvement initiatives are referred to in another section of this Expenditure Plan (see page 18).

As indicated in previous Expenditure Plans an evaluation of the automatic day parole review provisions of the Parole Act was jointly completed in 1989 by the Board and the Correctional Service of Canada. The major results and follow-up action were reported in the 1991-92 Expenditure Plan. The results of the evaluation contributed to the development of the legislative proposals contained in Bill C-36. Follow-up action on this evaluation is now complete.

In 1989-90 the Board also completed an evaluation of the detention provisions of the Parole Act with the Correctional Service of Canada. This evaluation provided information on the implementation and effectiveness of these provisions which was given to the Standing Committee on Justice and the Solicitor General for its recent review of detention. As part of the follow-up to this review the Government will provide the Committee with a progress report by June 1992 on efforts being made to address the disproportionate impact of the detention provisions on aboriginal offenders. A number of the Committee's recommendations for improvement have been included in the correctional and conditional release reform bill (Bill C-36). A commitment has also been made by the Government to review the operation of the detention provisions three years after any revised legislation comes into force.

The Board completed an evaluation assessment of its appeal program in 1990, however the start of the evaluation has been delayed due to the unavailability of resources. The Board hopes to complete this evaluation in 1992-93.

In previous Expenditure Plans the Board reported on monitoring and evaluation initiatives which were completed or planned in relation to the decision policies of the Board and work is continuing on this important component of the Board's evaluation activity. In 1990-91 the Board developed an evaluation framework for evaluation of its pre-release, post-release and detention decision policies and completed preliminary planning for implementation of the evaluation. The evaluation began early in 1991-92, focusing on the pre-release decision policies and will continue in 1992-93 and 1993-94 to consider the post-release and detention decision policies. The evaluation of the decision policies includes a review, in cooperation with the Multiculturalism Secretariat, of ethnicity and cultural diversity issues as they relate to Board policies. The major findings of and follow-up to the evaluation of the Board's decision policies will be reported in subsequent Expenditure Plans.

Section II
Supplementary Information

A. Profile of Program Resources

1. Financial Requirements by Object

National Parole Board financial requirements by object are presented in Figure 10.

Figure 10: Details of Financial Requirements by Object

(thousands of dollars)	Estimates 1992-93	Forecast 1991-92	Actual 1990-91
Personnel			
Salaries and wages	17,188	16,567	17,305
Contributions to employee benefit plans	2,750	2,560	2,592
Other personnel costs	-	35	33
	19,938	19,162	19,930
Goods and services			
Transportation and communications	2,629	2,461	2,336
Information	350	394	266
Professional and special services	720	700	632
Rentals	60	60	58
Purchased repairs and upkeep	170	170	163
Materials, utilities and supplies	400	350	326
Other subsidies and payments	7	7	7
	4,336	4,142	3,788
Total operating	24,274	23,304	23,718
Capital	107	550	134
Total expenditures	24,381	23,854*	23,852

* Forecast date - November 30, 1991

2. Personnel Requirements

The National Parole Board is a labour intensive organization, with personnel costs (including statutory contributions to employee benefit plans) constituting 82% of total operating costs.

Figure 11: Details of Personnel Requirements

	Person-Years* Controlled by Treasury Board				
	Estimates 92-93	Forecast 91-92	Actual 90-91	Current Salary Range	1992-93 Average Salary Provision
Executives	13	13	9	61,500-138,300	77,057
Scientific and Professional	3	2	1	20,000-84,700	73,649
Administrative and Foreign service	146	119	118	15,516-73,032	45,211
Technical	1	1	2	16,124-73,716	-
Administrative Support	129	148	153	16,356-40,768	27,270
Operational	-	1	1	19,889-49,692	-
	292	284	284		

	Other Person-Years*				
	Estimates 92-93	Forecast 91-92	Actual 90-91	Current Salary Range	1992-93 Average Salary Provision
Board Members	54	54	54	44,300-165,500	106,248

***Person-Years** - refers to the employment of one person for one full year or the equivalent thereof (for example, the employment of three persons for four months each). A person-year may consist of regular time personnel (whether in Canada or abroad), continuing and non-continuing, full-time or part-time, seasonal, term or casual employees, and other types of employees.

Controlled person-years are those subject to the control of the Treasury Board. With some exceptions, the Treasury Board directly controls the person-years of departments and agencies listed in the Schedule I, Parts I and II, of the Public Service Staff Relations Act. The Treasury Board does not control person-years related to Ministers' staff appointed pursuant to Section 39 of the Public Service Employment Act and all appointments pursuant to an Order in Council. Also, the person-years of some departments and agencies may be excluded from Treasury Board control. Controlled person-years are referred to as "authorised" person-years in Part II of the Estimates.

Other person-years are those not subject to Treasury Board control but disclosed in Part III of the Estimates, on a comparative basis with previous years, in support of the personnel expenditure requirements specified in the Estimates.

Note: The person-year columns display the forecast distribution of the controlled and other person-years for the Program by group. The current salary range column shows the salary ranges by occupational group at October 1, 1991. The average salary column reflects the estimated base salary costs including allowance for collective agreements, annual increments, promotions and merit pay divided by the person-years for the occupational group. Year-to-year comparison of averages may be affected by changes in the distribution of the components underlying the calculations.

3. Net Cost of Program

The Estimates of the Program include only those expenditures to be charged to its voted authorities. Figure 12 provides details of other cost items which need to be taken into account to arrive at the estimated total cost of the Program.

Figure 12: Total Cost of the Program for 1992-93

(thousands of dollars)	Main Estimates 1992-93	Add* Other Costs	Estimated Total Program Cost 1992-93	1991-92
Ongoing Work of the National Parole Board	24,381	2,217	**26,598**	26,048

* Other costs of $2,217,000 consist of:

	($000)
• accommodation received without charge from Public Works	1,528
• cheque issue and other accounting services received without charge from Supply and Services	37
• employee benefits covering the employer's share of insurance premiums and costs paid by Treasury Board Secretariat	652

B. Index

A
Aboriginal Justice 6,7,14,17,18,24
Accountability Framework 18
Activity Structure 12
Actual(s) 5,9,26,27
Appeal Division 12,15,24
Authorities 4,5

B
Background 10
Board Members 6,7,8,9,11,12,17,18,23,27

C
Capital Expenditures 4,26
Charter of Rights and Freedoms 14
Communications 8,17
Correctional Reform 6,8,13,17,19,24
Correctional Service of Canada 8,10,14,17,19,24
Criminal Justice System 10,13,17
Criminal Records Act 6,10,12,18,23,24

D
Dangerous Sex Offenders 17
Day Parole 10,11,14,24
Decision-Making Policies 8,11,23,24
Detention 8,11,14,17,24

E
Employee Benefit Plans 4,5,6,26,27
Estimates 4,6,26,27,28
Expenditures 4,5,9,20,26,28
External Factors 13

F
Family Violence 6,14,17,18
Financial Performance 9
Financial Requirements 4,6,26
Forecast 6,7,26,27
Full Parole 11,14,16,21,22

H
Hearings 7,8,11,14,17,18,23
Hearing Assistants 8,17
Highlights 6,8

I
Index 29
Information Management 8,18,19
Initiatives 17
Introduction 10

K
Key Result Areas 20

M
Management Improvement 18,19
Mandate 10
Mandatory Supervision 10,11,14,21,22
Ministry Secretariat 10,17
Mission 18
Multiculturalism 8,14,17,18,25

N
Net Cost 28

O
Offender Management System 8,19
Offender Population 13,14,15
Operating Expenditures 4,26,27
Organization 12,13

P
Pardons and Clemency 6,7,8,10,11,12,15,18,19,20,23,24
Parole Act 8,10,11,14,17,23,24
Performance Information 8,19
Person-years 4,6,9,27
Personnel Requirements 27
Planning Perspective 13
Plans for 1992-93 6,17
Preface 2
Program Description 10
Program Effectiveness 19,20,24
Program Efficiency 18,19,20,23
Program Evaluation 8,17,24
Program Objective 10
Program Organization 12
Program Overview 6
Provincial Offenders 10,14,16
Public Accounts 5
Public Service 2000 18

Q
Quality Decision-Making 8,17

R
Revocation and Recidivism 21,22
Royal Canadian Mounted Police 10,11,12,18

S
Special Conditions 14,17
Supplementary Estimates 6,7,9,18

T
Table of Contents 3
Temporary Absence 10,14
Total Cost 28
Training 6,7,8,17,18,19,23

V
Victims 8,14,17

W
Workload 13,14,15,18,24

Commission nationale des libérations conditionnelles

Budget des dépenses 1992-1993

Partie III

Plan de dépenses

Les documents budgétaires

Le Budget des dépenses du gouvernement du Canada est divisé en trois parties. Commençant par un aperçu des dépenses totales du gouvernement dans la Partie I, les documents deviennent de plus en plus détaillés. Dans la Partie II, les dépenses sont décrites selon les ministères, les organismes et les programmes. Cette partie renferme aussi le libellé proposé des conditions qui s'appliquent aux pouvoirs de dépenser qu'on demande au Parlement d'accorder. Dans les documents de la Partie III, on fournit des détails supplémentaires sur chacun des ministères ainsi que sur leurs programmes surtout axés sur les résultats attendus en contrepartie de l'argent dépensé.

Les instructions sur la façon de se procurer ces documents se trouvent sur le bon de commande qui accompagne la Partie II.

©Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1992

En vente au Canada par l'entremise des

Librairies associées
et autres libraires

ou par la poste auprès du

Groupe Communication Canada — Édition
Ottawa (Canada) K1A 0S9

N° de catalogue BT31-2/1993-III-45
ISBN 0-660-57014-9

Imprimé sur du papier recyclé

Printed on recycled paper

Budget des dépenses 1992-1993

Partie III

Commission nationale des libérations conditionnelles

Préface

Conçu pour servir de document de référence, le présent plan de dépenses propose à ses utilisateurs différents niveaux d'information pouvant répondre à leurs besoins propres.

Le document comprend deux sections. La section I présente un aperçu et une description du Programme, des données de base, les objectifs et les perspectives en matière de planification, ainsi que des données sur le rendement qui servent à justifier les ressources demandées. La section II fournit de plus amples renseignements sur les coûts et les ressources ainsi que des analyses spéciales qui permettront au lecteur de mieux comprendre le Programme.

La section I est précédée des autorisations de dépenser provenant de la Partie II du Budget des dépenses et du Volume II des Comptes publics. Cette façon de procéder a pour objet d'assurer une certaine continuité avec les autres documents budgétaires et de permettre l'évaluation des résultats financiers du Programme au cours de l'année écoulée.

Ce document permettra au lecteur de trouver facilement les renseignements qu'il cherche. La table des matières expose en détail le contenu de chaque section. En outre, dans tout le document, des renvois permettent au lecteur de trouver de plus amples renseignements sur les postes de dépense qui l'intéressent particulièrement.

Table des matières

Autorisations de dépenser

A. Autorisations pour 1992-1993 4
B. Emploi des autorisations en 1990-1991 5

Section I
Aperçu du Programme

A. Plans pour 1992-1993
   1. Points saillants 6
   2. Sommaire des besoins financiers 6
B. Rendement récent
   1. Points saillants 8
   2. Examen des résultats financiers 9
C. Données de base
   1. Introduction 10
   2. Mandat 10
   3. Objectif du Programme 11
   4. Description du Programme 11
   5. Organisation du Programme en vue de son exécution 13
D. Perspective de planification
   1. Facteurs externes qui influent sur le Programme 14
   2. Initiatives 18
   3. État des initiatives annoncées antérieurement 18
E. Données sur le rendement 21

Section II
Renseignements supplémentaires

A. Aperçu des ressources du Programme
   1. Besoins financiers par article 27
   2. Besoins en personnel 28
   3. Coût net du Programme 29
B. Index 30

Autorisations de dépenser

A. Autorisations pour 1992-1993 -- Partie II du Budget des dépenses

Besoins financiers par autorisation

Crédits (en milliers de dollars)		Budget principal 1992-1993	Budget principal 1991-1992
	Commission nationale des libérations conditionnelles		
25	Dépenses du Programme	**21 631**	20 539
(L)	Contributions aux régimes d'avantages sociaux des employés	**2 750**	2 560
	Total de l'organisme	**24 381**	23 099

Crédits - Libellé et sommes demandées

Crédits	(dollars)	Budget principal 1992-1993
	Commission nationale des libérations conditionnelles	
25	Commission nationale des libérations conditionnelles - Dépenses du Programme	**21 631 000**

Programme par activité

(en milliers de dollars)	Budget principal 1992-1993				Budget principal 1991-1992
	Années-personnes autorisées*	Budgétaire		Total	
		Fonctionnement	Dépenses en capital		
Opérations de la Commission	292	24 274	107	**24 381**	23 099
Années-personnes autorisées en 1990-1991	284				

*Pour de plus amples renseignements concernant les années-personnes, veuillez consulter le tableau 11, page 28.

B. Emploi des autorisations en 1990-1991 -- Volume II des Comptes publics

Crédits (dollars)	Budget principal	Total disponible	Emploi réel
Commission nationale des libérations conditionnelles			
20 Dépenses du Programme	19 554 000	21 656 000	**21 259 716**
(L) Contributions aux régimes d'avantages sociaux des employés	2 416 000	2 592 000	**2 592 000**
Total du Programme - Budgétaire	21 970 000	24 248 000	**23 851 716**

Section I
Aperçu du Programme

A. Plans pour 1992-1993

1. Points saillants

La Commission nationale des libérations conditionnelles s'est fixée, pour 1992-1993, les principaux objectifs suivants :

- appliquer les révisions éventuelles de la législation sur le service correctionnel et la mise en liberté sous condition (voir page 18);
- accroître davantage la qualité du processus décisionnel en matière de mise en liberté sous condition (voir page 18);
- appliquer les révisions éventuelles de la Loi sur le casier judiciaire, et mettre en oeuvre des mesures administratives afin d'améliorer la prestation du régime de réhabilitation (voir page 19);
- mettre au point et en oeuvre des plans d'amélioration de la gestion (voir page 19).

2. Sommaire des besoins financiers

Tableau 1: Besoins financiers

(en milliers de dollars)	**Budget des dépenses 1992-1993**	Prévu 1991-1992	Différence
Opérations de la Commission	**24 381**	23 854	527
Années-personnes*:			
Contrôlées par CT	**292**	289	3
Autres	**54**	54	-
	346	343	3

*Pour de plus amples renseignements concernant les années-personnes, veuillez consulter le tableau 11, page 28.

Explication de la différence: L'augmentation de 2,2 % ou de 527 000 $ des besoins pour 1992-1993 par rapport aux dépenses de 1991-1992 est due aux facteurs suivants:

- augmentations attribuables à la hausse des traitements et des contributions aux régimes d'avantages sociaux des employés — 683 000 $
- ressources additionnelles à recevoir en 1991-1992 du Conseil du Trésor en vertu du crédit 5 - Éventualités du gouvernement pour payer le coût des indemnités de départ, de cessation d'emploi et de maternité — (170 000 $)

- ressources additionnelles pour l'initiative sur la justice en milieu autochtone en 1992-1993 — 60 000 $
- diminution des ressources pour l'initiative sur la violence familiale en 1992-1993 — (40 000 $)
- ajustement des niveaux de référence en fonction du report à 1992-1993 d'articles approuvés dans le Budget des dépenses supplémentaire de 1991-1992. Les ressources visaient la clémence et les pardons, la formation des commissaires et l'enregistrement des audiences. — (198 000 $)
- ressources additionnelles à recevoir en 1991-1992 du Conseil du Trésor en vertu du crédit 5 - Éventualités du gouvernement pour payer le coût du changement du jour de paie du gouvernement en janvier 1992 — (105 000 $)
- diminution résultant du refinancement du Service d'approvisionnement obligatoire. Les ressources pour le service sont transférées de la Commission à Approvisionnements et Services Canada. — (32 000 $)
- diminution attribuable au retrait des indemnités de départ et de maternité des niveaux de référence des ministères et organismes à partir de l'année financière 1992-1993 — (192 000 $)
- augmentation attribuable au transfert, d'Approvisionnements et Services à la Commission, des ressources pour les travaux d'impression du Système de rapports ministériels — 1 000 $
- ressources additionnelles approuvées par le Conseil du Trésor pour financer le manque prévu au niveau des salaires du personnel pour l'année financière 1992-1993 — 520 000 $

Explication des prévisions pour 1991-1992 : Les prévisions pour 1991-1992 (au 30 novembre 1991) sont 3,3 % ou 755 000 $ supérieures au Budget des dépenses principal de 23,1 millions de dollars pour 1991-1992. Cela est dû aux facteurs suivants :

- approbation du Budget des dépenses supplémentaire de 461 555 $ en 1991-1992. De plus, 346 445 $ ont été libérés d'une affectation bloquée du Conseil du Trésor. Ces ressources additionnelles visaient la charge de travail de la Clémence et des pardons (quatre années-personnes et 676 000 $), la formation des commissaires (une année-personne et 72 000 $) et les améliorations de l'enregistrement des audiences (60 000 $). — 808 000 $
- Budget des dépenses supplémentaire pour l'initiative sur la justice en milieu autochtone — 60 000 $

- impact de la diminution de 3 % d'autres budgets de fonctionnement annoncée en février 1991 (597 000 $)

- approbation de l'exemption des réductions du Budget de 1991 imputables aux coûts liés aux nominations par le gouverneur en conseil 209 000 $

- ressources additionnelles à recevoir du Conseil du Trésor en vertu du crédit 5 - Éventualités du gouvernement pour payer le coût des indemnités de départ et de maternité 170 000 $

- ressources additionnelles à recevoir en vertu du crédit 5 - Éventualités du gouvernement pour payer le coût du changement du jour de paie du gouvernement en 1992 105 000 $

B. Rendement récent

1. Points saillants

Voici les réalisations et les changements importants concernant les Plans antérieurs et, en particulier, les points saillants du Plan de dépenses du Programme pour 1990-1991.

Réforme correctionnelle : En 1990-1991, la Commission a poursuivi son travail avec d'autres intervenants du ministère du Solliciteur général et du ministère de la Justice en vue d'élaborer des propositions d'amélioration du service correctionnel et du régime de mise en liberté sous condition. Il en est résulté la publication, par le Solliciteur général et le ministère de la Justice, d'un document de base à des fins de consultation, intitulé "Vers une réforme", portant sur un vaste éventail de projets de réformes visant à améliorer la détermination de la peine, le service correctionnel et le régime de mise en liberté sous condition. La Commission a pris une part active aux consultations sur ces projets de réformes de même qu'à la formulation subséquente des propositions à la loi (voir page 18).

Qualité du processus décisionnel : En 1990-1991, la Commission a entrepris un certain nombre d'initiatives visant à accroître davantage la qualité du processus décisionnel en matière de mise en liberté sous condition, dont notamment : la dotation de postes de greffiers d'audience et son élargissement partiel dans toutes les régions; le suivi des évaluations des dispositions de la Loi sur la libération conditionnelle concernant l'examen anticipé et le maintien en incarcération; l'application d'une politique décisionnelle révisée des cas de maintien en incarcération; l'ébauche d'un plan stratégique de formation et de perfectionnement des commissaires; une revue du rôle des audiences dans le processus décisionnel; l'élaboration partielle d'une stratégie concernant le multiculturalisme; la dernière mise au point d'un document de travail et la conduite d'une consultation sur les relations avec les victimes; des améliorations dans l'exécution du régime de mise en liberté sous condition en collaboration avec le Service correctionnel du Canada. D'autres initiatives ont été amorcées en 1991-1992, et d'autres sont prévues pour 1992-1993 (voir page 18).

Communications et information du public : En 1990-1991, la Commission a poursuivi la mise en oeuvre de sa stratégie de communications à long terme. Bien que ses activités dans le domaine des communications aient été limitées en raison de réductions des ressources, la Commission a pu entreprendre un certain nombre d'initiatives, dont notamment : la réalisation d'autres améliorations dans ses publications et les activités liées aux relations avec les médias; la dotation d'un poste comportant les principales responsabilités en matière de communications et d'information du public

dans chacun de ses bureaux régionaux; la formation de ses porte-parole sur les relations avec les médias; l'amorce de plusieurs initiatives conjointes de concert avec d'autres membres du personnel chargé des communications au Ministère. Le Plan de dépenses de 1991-1992 indique que, bien que d'autres améliorations du soutien des communications aux programmes de la Commission restent d'une importance prioritaire, elles seront réalisées dans le cadre du programme permanent de communications et d'information du public de la Commission et ne seront donc pas déclarées comme des initiatives distinctes. Les activités futures en matière de communications s'articuleront autour de la suite à donner aux révisions éventuelles à la loi dans les domaines de la mise en liberté sous condition, du service correctionnel et du régime de réhabilitation (voir pages 18 et 19).

Amélioration des stratégies de gestion de l'information : En 1990-1991, la Commission a continué la détermination et la revue des informations dont elle a besoin pour aider à la prise de décisions et assurer une exécution responsable de programmes. L'examen des besoins en information et la détermination des systèmes automatisés dont la Commission aura besoin à leur appui se poursuivent. La principale composante du plan d'information à long terme de la Commission (1990-1991 et 1991-1992) a encore été la mise au point, en collaboration avec le Service correctionnel du Canada, d'un système automatisé de gestion des détenus, qui sera mis en oeuvre en 1992-1993 (voir page 20).

2. Examen des résultats financiers

Tableau 2: Résultats financiers de 1990-1991

(en milliers de dollars)	1990-1991		
	Réel	Budget principal	Différence
Opérations de la Commission	23 852	21 970	1 882
Années-personnes*:			
Contrôlées par CT	284	284	-
Autres	54	54	-
	338	338	-

*Pour de plus amples renseignements concernant les années-personnes, veuillez consulter le tableau 11, page 28.

Explication de la différence : Les dépenses de 1990-1991 étaient 1 882 000 $ (8,5 %) supérieures à celles du Budget des dépenses principal. Cela est dû aux facteurs suivants :

- ressources additionnelles fournies par le Budget des dépenses supplémentaire en raison de la hausse des honoraires versés aux commissaires communautaires 165 000 $
- ressources additionnelles reçues du Conseil du Trésor en vertu du crédit 5 - Éventualités du gouvernement pour payer le coût des rajustements au titre de la parité salariale pour le personnel de soutien, l'augmentation des traitements des commissaires ainsi que les coûts des indemnités de départ et de cessation d'emploi 1 937 000 $
- ressources additionnelles reçues du Conseil du Trésor au titre de

l'ajustement à la hausse du coût des contributions aux régimes d'avantages sociaux des employés	176 000 $
• ressources économisées en 1990-1991 à la suite de l'introduction de restrictions par le gouvernement en novembre 1990	(280 000 $)
• diminution attribuable au retrait du produit de la taxe de vente fédérale des niveaux de référence. Cette réduction a été nécessaire à la suite de l'adoption, le 1er janvier 1991, de la taxe sur les produits et les services.	(33 000 $)
• sous-utilisation des ressources affectées aux opérations (traitements et autres dépenses de fonctionnement)	(83 000 $)

C. Données de base

1. Introduction

La Commission est l'une des composantes du système canadien de justice pénale. Ce système, dont l'objet est de contribuer au maintien d'une société juste, pacifique et sûre, est composé de plusieurs éléments étroitement liés, y compris l'appareil de droit pénal, la magistrature et les avocats, les forces de l'ordre, le service correctionnel, les organismes privés et les organismes de bénévolat. Tous les ordres de gouvernement se partagent le pouvoir relevant du système de justice pénale.

Au niveau fédéral, la Commission fait partie du ministère du Solliciteur général, qui comprend également le Secrétariat, la Gendarmerie royale du Canada, le Service canadien du renseignement de sécurité, le Service correctionnel du Canada, l'Enquêteur correctionnel, le Comité externe d'examen, la Commission des plaintes du public (Gendarmerie royale du Canada) et l'Inspecteur général (Service canadien du renseignement de sécurité).

2. Mandat

Les pouvoirs de la Commission découlent de la Loi sur la libération conditionnelle et de son règlement d'application pour ce qui est des libérations conditionnelles et des questions connexes, et de la Loi sur le casier judiciaire pour ce qui est des questions de réhabilitation. En outre, les pouvoirs de la Commission découlent de la Loi sur les pénitenciers pour les permissions de sortir, ainsi que de la Loi sur les prisons et les maisons de correction, et du Code criminel du Canada.

En plus d'exercer une compétence absolue sur de nombreux aspects de la mise en liberté sous condition pour les détenus du ressort fédéral, la Commission exerce une compétence équivalente en ce qui concerne les détenus incarcérés dans des établissements des provinces et territoires ne disposant pas de leur propre commission des libérations conditionnelles. (Les détenus sous responsabilité fédérale purgent une peine de deux ans ou plus, tandis que les détenus sous responsabilité provinciale et territoriale purgent une peine inférieure à deux ans). Il y a des commissions provinciales seulement au Québec, en Ontario et en Colombie-Britannique. La Commission exerce donc la compétence sur l'octroi de mise en liberté sous condition de détenus du ressort provincial ou territorial pour les sept autres provinces et les deux territoires.

3. Objectif du Programme

Exercer des pouvoirs légaux et des pouvoirs de réglementation pour accorder et contrôler la mise en liberté sous condition des personnes qui purgent des peines d'emprisonnement et présenter des recommandations en vue de l'octroi de pardons et de l'exercice de la prérogative royale de clémence.

4. Description du Programme

Conformément aux dispositions de la Loi sur la libération conditionnelle et d'autres lois pertinentes, la Commission est un organisme administratif autonome qui octroie, refuse et dirige la mise en liberté sous condition des détenus incarcérés dans des pénitenciers fédéraux et qui fait des recommandations concernant l'exercice de la prérogative royale de clémence et l'octroi de pardons. En outre, la Commission exerce les mêmes pouvoirs et responsabilités, à l'exception de l'octroi des permissions de sortir, à l'endroit des détenus sous responsabilité provinciale et territoriale dans les provinces et territoires qui n'ont pas de commission des libérations conditionnelles.

Mise en liberté sous condition : Il existe quatre catégories de mise en liberté sous condition pour les détenus du ressort fédéral. Pour trois de ces catégories - la permission de sortir sans surveillance, la semi-liberté et la libération conditionnelle totale -, la Commission exerce la discrétion absolue en matière d'octroi, de refus ou de révocation à l'égard des détenus relevant de son ressort. La quatrième catégorie, la liberté surveillée, n'est pas discrétionnaire et est surtout fonction du nombre de journées de réduction légale de peine. La Commission s'occupe aussi de recommander ou d'approuver certaines permissions de sortir avec surveillance pour les détenus sous responsabilité fédérale qui purgent des peines d'emprisonnement à perpétuité ou des peines d'une durée indéterminée. Les détenus sous responsabilité provinciale ou territoriale ne peuvent pas faire l'objet d'une liberté surveillée et la Commission n'est pas responsable des permissions de sortir qui leur sont octroyées.

Les quatre catégories de mise en liberté sous condition sont décrites ci-dessous.

La permission de sortir: est une mise en liberté occasionnelle et discrétionnaire accordée par l'établissement pour des raisons humanitaires ou médicales. Une permission de sortir peut être octroyée pour permettre à un détenu de recevoir des soins médicaux spéciaux, d'assister à des funérailles ou de rencontrer d'éventuels employeurs.

La semi-liberté: est une forme de mise en liberté conditionnelle et discrétionnaire, qui vise à aider l'intéressé à se préparer à la libération conditionnelle totale ou à la liberté surveillée. Elle est également très utile pour déterminer si l'intéressé est prêt à bénéficier de l'une ou l'autre de ces mesures. La semi-liberté est ordinairement accordée à des fins précises comme des travaux, un stage spécial ou un traitement médical d'une durée limitée. Le bénéficiaire doit retourner régulièrement dans un établissement ou dans un foyer de transition.

La libération conditionnelle totale : est une forme de mise en liberté conditionnelle discrétionnaire, qui permet à un détenu de purger sa peine dans la collectivité, pourvu qu'il respecte les conditions portant sur sa liberté de mouvement et sur son comportement, et qu'il se conforme à l'obligation de se présenter régulièrement à un agent de liberté conditionnelle et à la police.

Aux termes de la Loi sur la libération conditionnelle, les catégories susmentionnées de mise en liberté sous condition peuvent être octroyées lorsque:

- le délai minimal précisé par la loi ou le règlement en matière d'admissibilité à la libération conditionnelle est respecté;

- la libération du détenu ne constitue pas un risque trop grand pour la société;

- dans le cas d'une libération conditionnelle totale, l'effet positif maximal a été atteint pour le détenu;

- l'amendement et la réadaptation du détenu seront facilités par l'octroi de la libération.

Le processus décisionnel par lequel les mises en liberté sous condition sont accordées commence par l'étude du cas du détenu, qui comporte une analyse du casier judiciaire et de divers rapports provenant de l'établissement carcéral. Cette étape terminée, la Commission commence son examen, qui comprend généralement une audience à laquelle assistent des commissaires et le détenu. L'examen est régi par les politiques décisionnelles de la Commission, qui sont axées d'abord et avant tout sur la question du risque et sur la protection de la société. Avant l'audience, la Commission communique au détenu les renseignements sur lesquels elle fondera sa décision. A l'audience, elle lui fait part de toute nouvelle information qu'elle ne lui avait pas communiquée auparavant. L'examen terminé, les commissaires passent au vote. Si la Commission décide d'accorder la libération conditionnelle, le détenu sera assujetti à une surveillance. Il doit satisfaire à des conditions de mise en liberté bien précises. S'il ne s'y conforme pas après sa mise en liberté, la Commission peut suspendre ou révoquer la mise en liberté sous condition.

La liberté surveillée : constitue la quatrième forme de mise en liberté sous condition. La plupart des détenus ne bénéficiant pas d'une liberté conditionnelle sont autorisés par la loi, en vertu du régime de libération sous surveillance obligatoire, à purger dans la collectivité la partie de leur peine qui leur avait été créditée sous forme de jours de rémission méritée de peine. Le système de réduction méritée de peine, qui est fondé sur le comportement du détenu en établissement, permet à celui-ci de réduire d'un tiers, au maximum, la partie de sa peine à purger en établissement. À la différence de la libération conditionnelle, qui est laissée à la discrétion de la Commission, la liberté surveillée est déterminée par le nombre de jours de réduction de peine à l'actif du détenu. Toutefois, en 1986, par l'insertion dans la Loi sur la libération conditionnelle des dispositions concernant le maintien en incarcération, la Commission nationale des libérations conditionnelles a reçu du Parlement le pouvoir de retarder la mise en liberté surveillée de certains détenus violents ou d'imposer des conditions auxquelles ces détenus doivent satisfaire avant d'être mis en liberté. En outre, la Commission a le droit de fixer les conditions de toute liberté surveillée et de réincarcérer les détenus pour le reste de leur peine s'ils n'observent pas les conditions fixées ou s'il est peu probable qu'ils les observent.

Clémence et réhabilitation: Au Canada, la Loi sur le casier judiciaire, la prérogative royale de clémence et le Code criminel permettent d'obtenir la clémence.

La réhabilitation selon la Loi sur le casier judiciaire est une démarche officielle permettant d'effacer le dossier criminel de personnes condamnées pour une infraction en vertu de la loi fédérale et qui, après avoir purgé la peine imposée et avoir fait une période de probation, se sont conduites comme des citoyens responsables. Sur réception de la demande de réhabilitation, et après avoir vérifié si la personne a purgé la peine qui lui avait été imposée et si elle a été soumise à la période de probation obligatoire avant d'être admissible, la Commission transmet la demande à la GRC pour qu'elle fasse enquête. Après avoir reçu les résultats de l'enquête, la Commission étudie le cas et recommande au Solliciteur général d'accorder ou de refuser le pardon. Si la Commission recommande d'accorder le pardon, le Solliciteur général renvoie le cas au gouverneur en conseil afin qu'il prenne une décision. Le requérant est informé de la décision et, dans les cas où le pardon est accordé, tout dossier relatif à une condamnation que garde la GRC ou tout autre ministère ou organisme fédéral doit être classé à part des autres dossiers relatifs à des affaires pénales et tous renseignements concernant le casier judiciaire ne peuvent être divulgués que dans des circonstances exceptionnelles et que par le Solliciteur général. Le pardon peut être révoqué par la suite si le réhabilité est condamné pour une nouvelle

infraction ou s'il a fait une déclaration inexacte ou trompeuse à l'occasion de sa demande.

On ne se prévaut des dispositions relatives à la clémence contenues dans la prérogative royale de clémence et celles du Code criminel que dans des circonstances très exceptionnelles et lorsque la loi ne prévoit aucun autre moyen pour réduire les effets négatifs des sanctions imposées pour les actes criminels. Les demandes de clémence sont envoyées à la Commission et sont suivies d'une enquête, de l'étude du cas du requérant et du processus de décision semblables à ce qui a été décrit précédemment dans le cas d'une réhabilitation en vertu de la Loi sur le casier judiciaire.

5. Organisation du Programme en vue de son exécution

Structure des activités: La Commission a choisi une activité, soit celle des Opérations, pour décrire son Programme. Dans le cadre de cette activité, la Commission élabore des politiques et des procédures régissant les responsabilités en matière de décisions et de recommandations et elle assure tout le soutien administratif, notamment en ce qui concerne les politiques, la planification, la recherche, la gestion des cas, les communications, les finances, l'administration et le personnel.

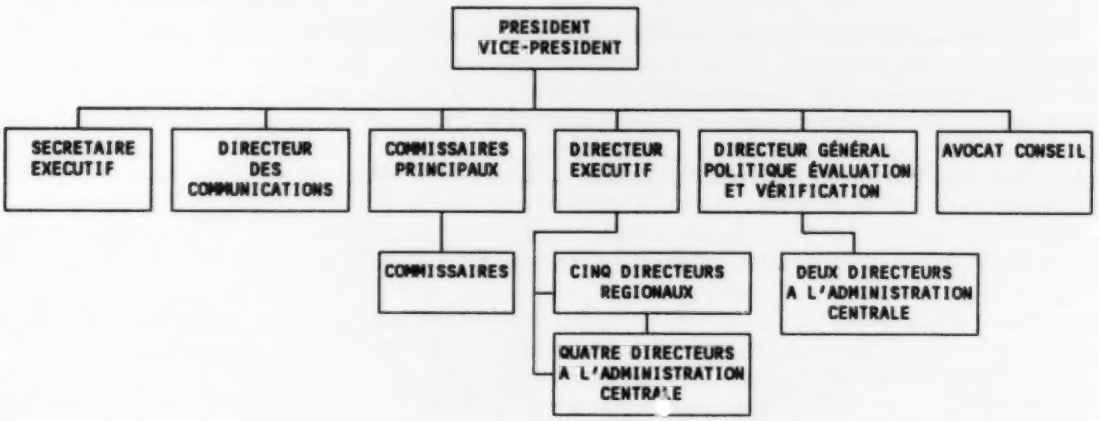
Organisation: L'Administration centrale de la Commission se trouve à Ottawa. La Commission compte cinq bureaux régionaux (Moncton, Montréal, Kingston, Saskatoon et Abbotsford).

Le Président est le fonctionnaire exécutif en chef chargé de toutes les questions relatives à la Commission. Bien que le Président relève du Solliciteur général, la Commission est indépendante de tout contrôle externe dans l'exercice de son pouvoir décisionnel, exception faite du contrôle ultime que le Parlement exerce grâce à son pouvoir législatif.

Le Président et le vice-président sont directement appuyés par le directeur exécutif, le secrétaire exécutif, le directeur général des Politiques, de l'évaluation et de la vérification, un avocat-conseil provenant du ministère de la Justice et un directeur des Communications. Le travail des commissaires de chacun des cinq bureaux régionaux et à la Division d'appel de l'Administration centrale est coordonné par un commissaire principal qui relève du président. Les services d'exécution nécessaires à l'appui des programmes de la Commission ressortissent aux directeurs régionaux ainsi qu'aux directeurs des Finances et de l'Administration, des Ressources humaines, de la Clémence et des pardons, et des Opérations, de la planification et des systèmes. Les titulaires de ces postes relèvent du directeur exécutif, qui est le principal agent responsable de la Commission. Les directeurs relevant du directeur général des Politiques, de l'évaluation et de la vérification sont chargés des fonctions d'élaboration des politiques, d'évaluation et de vérification. L'organigramme de la Commission figure au tableau 3.

La Commission proprement dite comprend jusqu'à 36 commissaires à temps plein nommés par le gouverneur en conseil pour une période maximale de dix ans sur recommandation du Solliciteur général et des commissaires temporaires nommés de la même manière pour une période maximale de trois ans pour aider la Commission à s'acquitter de sa tâche. En outre, des représentants de chacune des cinq régions (commissaires communautaires) sont désignés par le Solliciteur général commissaires lorsqu'il est envisagé de libérer sous condition des détenus qui purgent une peine d'emprisonnement à perpétuité ou de durée indéterminée.

Tableau 3: Organigramme



D. Perspective de planification

1. Facteurs externes qui influent sur le Programme

La Commission a relevé un certain nombre de facteurs environnementaux qui, dans un proche avenir, continueront d'influer considérablement sur ses activités.

Climat économique : Il est à prévoir que les restrictions financières à l'échelle de l'administration fédérale se poursuivront dans un avenir prévisible et qu'elles auront d'importantes répercussions pour la Commission. Une organisation relativement petite comme la Commission n'a pas beaucoup de latitude pour modifier ses opérations dans une mesure qui lui serait nécessaire pour faire face à la charge et à la complexité croissantes du travail avec les ressources dont elle dispose. Comme on utilise un nombre de plus en plus grand des ressources disponibles pour les opérations courantes, de moins en moins de ressources pourront être utilisées pour apporter des améliorations au programme. Il faudra continuer de s'assurer que toutes les ressources sont utilisées de manière aussi efficace et efficiente que possible.

Climat social : La Commission poursuit ses activités dans un milieu très changeant. La diffusion en juillet 1990 du document en vue d'une consultation sur la réforme de la détermination de la peine, de la gestion des peines et de la libération conditionnelle, intitulé "Vers une réforme", et le dépôt à la Chambre des communes en octobre 1991 des réformes proposées à la législation sur le service correctionnel et la mise en liberté sous condition ont attiré l'attention du public sur la justice pénale et sur le rôle de la mise en liberté sous condition. On s'attend à ce que cet intérêt se maintienne jusqu'à ce que la législation actuelle ait été révisée et appliquée. Il est aussi à prévoir que le public continuera à se préoccuper au sujet de la capacité des établissements de justice pénale de répondre adéquatement aux besoins des personnes, des groupes ou des organisations comme les délinquants autochtones ou les délinquantes ainsi que les groupes multiculturels et les victimes. La prise de conscience et les préoccupations nationales grandissantes à l'égard de la violence familiale continueront à mettre au défi le système de justice pénale de fournir des réponses plus efficaces. La Charte canadienne des droits et libertés et l'obligation d'agir équitablement influenceront toujours le système de justice pénale en général et la Commission en particulier, et augmenteront les pressions exercées sur le système afin qu'il soit plus équitable, plus juste et plus ouvert. Ainsi donc, les questions et les demandes susmentionnées ainsi que la crainte du public de crimes violents et le désir d'une réforme créent autour de la Commission nationale des libérations conditionnelles et des autres composantes du système de justice pénal un milieu très dynamique et stimulant. Ces facteurs insistent sur l'importance pour la

Commission de s'assurer que ses objectifs sont clairement énoncés et communiqués dans le cadre d'un programme efficace d'information du public et de s'efforcer de garder l'efficacité du programme de mise en liberté sous condition pour contribuer à la protection à long terme de la société.

Prévisions de la population carcérale: Le nombre de décisions à prendre par la Commission dépend surtout de la population carcérale fédérale, plus précisément du nombre et du type de détenus admissibles à une forme quelconque de libération. Selon les prévisions du Service correctionnel du Canada pour 1991-1992, on doit s'attendre à des hausses constantes de la population carcérale au moins jusqu'en 1995 (voir le tableau 4). Ce même tableau montre aussi l'augmentation du nombre de détenus qui seraient alors admissibles à une libération conditionnelle totale. Normalement, 70 %, en moyenne, des détenus sous responsabilité fédérale sont admissibles annuellement à la libération conditionnelle totale. Chaque année, la Commission examine automatiquement près de la moitié du total des cas sous responsabilité fédérale. Les 20 % qui restent sont examinés à la demande des intéressés. Les décisions relatives au maintien en incarcération de détenus sur le point d'être mis en liberté surveillée ou à l'imposition de conditions spéciales à leur égard contribuent également à l'augmentation de la charge de travail de la Commission. Entre le 25 juillet 1986, date à laquelle les dispositions de la Loi sur la libération conditionnelle concernant le maintien en incarcération sont entrées en vigueur, et le 31 mars 1991, les bureaux régionaux de la Commission ont rendu 991 décisions liées à des cas présentés en vue d'un maintien éventuel en incarcération. Pour 576 détenus en question, une décision de maintien en incarcération a été rendue, les autres ayant bénéficié d'une libération selon certaines conditions. La Commission examine aussi le cas de nombreux détenus sous responsabilité fédérale qui, dans une année donnée, ne sont pas admissibles à une libération conditionnelle totale en vue de leur octroyer une permission de sortir ou une semi-liberté. En vertu des dispositions prévues dans les modifications apportées en 1986 à la Loi sur la libération conditionnelle, la Commission doit désormais examiner automatiquement le cas de tous les détenus sous responsabilité fédérale à leur date d'admissibilité à la semi-liberté, à moins que le détenu ait renoncé à son droit à l'examen.

Le tableau 4 présente les prévisions de la charge de travail de la Commission occasionnée par le processus décisionnel prélibératoire (décisions prises au sujet d'un détenu inscrit dans un établissement). Suivant les prévisions, on s'attend à ce que le nombre de décisions augmente en fonction de l'accroissement de la population carcérale.

La Commission prend également des décisions relatives à la mise en liberté de détenus incarcérés dans les établissements des provinces et territoires qui n'ont pas de commission des libérations conditionnelles. En 1990-1991, elle a rendu 2 677 décisions prélibératoires concernant des détenus sous responsabilité provinciale et territoriale. Comme les données fournies pas les administrations ne sont pas suffisantes pour être comparées, le nombre de détenus sous responsabilité provinciale et territoriale n'est pas connu, mais il devrait lui aussi continuer d'augmenter, ce qui accroîtra d'autant la charge de travail de la Commission. Cette dernière procède maintenant à l'examen du cas de ces détenus par voie d'audience plutôt qu'au moyen d'une étude du dossier afin de se conformer à l'article 15 de la Charte canadienne des droits et libertés. La tenue d'audiences dans ces cas a d'importantes répercussions sur la charge de travail et les ressources de la Commission. En ce qui a trait aux demandes de libération conditionnelle totale dans le cas des détenus sous responsabilité provinciale, le pourcentage des décisions prises par voie d'audience est passé de 27 % en 1987 à 65 % en 1990-1991.

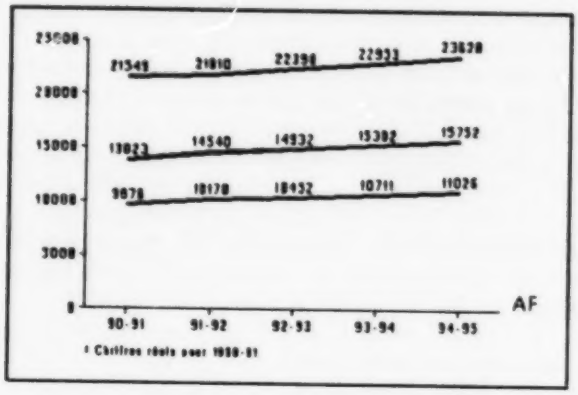
La Commission prend des décisions concernant non seulement les détenus incarcérés, mais aussi les bénéficiaires d'une libération conditionnelle totale ou d'une liberté surveillée dans la collectivité. Le tableau 5 fournit des renseignements sur le nombre total de libérés conditionnels du ressort fédéral, provincial et territorial et sur le nombre de détenus du ressort fédéral ayant obtenu une liberté

surveillée, ainsi que sur les décisions prises dans ce domaine par la Commission. Le nombre de détenus bénéficiant d'une libération sous surveillance dans la collectivité et les décisions de la Commission à cet égard sont appelés à augmenter graduellement au cours des prochaines années.

La Division d'appel, située Ottawa, est tenue de réexaminer, à la demande d'un détenu, certaines décisions défavorables rendues par les commissaires des bureaux régionaux. En 1990-1991, 817 demandes de réexamen ont été présentées, comparativement à 1 216, 1 254 et 1 226 en 1987-1988, 1988-1989 et 1989-1990 respectivement. Comme l'indiquent les Plans de dépenses antérieures, l'examen de la demande et la prise de décisions demandent plus de temps en raison de la complexité des cas et de l'importance des questions soulevées, souvent par des avocats qui représentent les détenus. La raison de la diminution importante du nombre de demandes en 1990-1991 n'est pas connue avec certitude. On pense que certains requérants éventuels peuvent avoir décidé de ne pas présenter de demande devant les longs délais dans le traitement des cas en 1990-1991 en raison de nombreuses vacances dans les postes de commissionnaires au sein de la Division d'appel au cours de l'année 1990-1991. Il est également possible que certains détenus ne présentent pas de demande de réexamen parce qu'ils appréhendent que les chances de faire changer une décision négative ne sont pas bonnes. Cette situation fera l'objet d'un suivi, et le Plan de dépenses de l'année prochaine fournira d'autres informations à son égard.

On retrouve dans une autre section (voir page 25) les détails sur l'augmentation de la tâche de travail de la Commission entraînée par la réhabilitation des détenus et l'octroi de la clémence et les efforts qu'elle fait pour y faire face.

Tableau 4: Prévisions du nombre total de détenus sous responsabilité fédérale, du nombre de ces détenus admissibles à la libération conditionnelle totale et du nombre de décisions prélibératoires rendues par la CNLC à l'égard de ces détenus - 1990-1995*

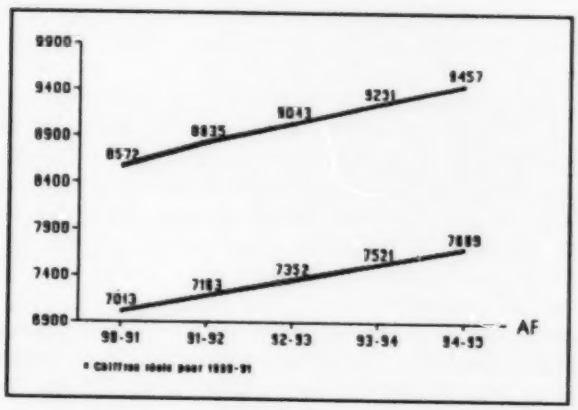


Décisions antérieures à la mise en liberté de détenus sous responsabilité fédérale

Détenus sous responsabilité fédérale

Détenus sous responsabilité fédérale admissibles à la libération conditionnelle totale

Tableau 5: Prévisions du nombre de détenus de ressort fédéral, provincial et territorial sous surveillance et du nombre de décisions postcarcérales rendues par la CNLC à l'égard de ces détenus - 1990-1995*



Décisions postérieures à la mise en liberté

Détenus sous surveillance (L.C.T. et L.S.)

2. Initiatives

Les principaux objectifs à long terme de la Commission consistent à poursuivre l'amélioration de la qualité de ses décisions et à accroître la productivité et l'efficience à l'appui de la qualité du processus décisionnel. Toutes les activités permanentes et les initiatives spéciales de la Commission contribuent directement ou indirectement à la réalisation de ces deux objectifs.

Comme c'est indiqué dans les Plans de dépenses précédents, la Commission poursuivra ces objectifs sur toile de fond du souci de responsabilisation, de l'excellence et de l'ouverture, et du partenariat avec d'autres intervenants du système de justice pénale et de la collectivité, ainsi que de l'attention et du respect pour autrui dans ses relations avec tous ceux concernés par ses décisions et ses processus.

Au cours de l'année 1991-1992, la Commission a fait des progrès considérables en vue de la réalisation de ses objectifs à long terme. Ces progrès et les plans à l'appui de la poursuite de ses objectifs sont exposés ci-après.

3. État des initiatives annoncées antérieurement

Réforme correctionnelle : - Initiative de 1987-1988 - Dans les trois Plans de dépenses précédents, la Commission a indiqué qu'il y avait de bonnes possibilités d'améliorer le système de justice pénale, tout particulièrement le service correctionnel et le régime de mise en liberté sous condition, par la concertation des mesures de suivi de plusieurs initiatives qui ont revu ou remis en question le rôle du régime de mise en liberté sous condition. Après de vastes consultations, le Solliciteur général a présenté à la Chambre des communes en octobre 1991 un projet de loi (C-68) sur la réforme du service correctionnel et la mise en liberté sous condition qui, s'il est adopté, remplacera la Loi sur les pénitenciers et la Loi sur la libération conditionnelle. La législation proposée veut répondre à un certain nombre de problèmes de longue date, y compris les appels en faveur de mesures plus vigoureuses à l'égard des délinquants qui préoccupent le plus le public, la nécessité de réduire le recours à l'incarcération comme solution dans le cas des délinquants ayant commis une infraction légère, ainsi que la nécessité de rendre le processus décisionnel en matière de mise en liberté sous condition plus prévisible, et le système plus équitable, plus ouvert et plus sujet à la critique du public.

Au cours de l'année 1991-1992, la Commission n'a pas ménagé ses efforts pour contribuer à la formulation de propositions à la loi. Pour le reste du même exercice et jusqu'en 1992-1993, la Commission verra, en collaboration avec d'autres intervenants, aux répercussions importantes de la législation proposée pour les règlements, les politiques, les procédures, les opérations, les ressources, les communications et la formation. Elle prendra des mesures dans tous ces domaines de manière à être prête à appliquer toute disposition législative approuvée d'une façon aussi efficiente et efficace que possible.

Qualité du processus décisionnel : - Initiative de 1988-1989 - Comme c'est indiqué plus haut ainsi que dans les Plans de dépenses précédents, l'un des principaux objectifs à long terme de la Commission est d'accroître la qualité de ses décisions. Son activité principale en vue de la réalisation de cet objectif, en 1991-1992, a consisté en sa contribution à la proposition susmentionnée à la loi. Les autres initiatives qu'elle a entreprises durant la même année à l'appui de cet objectif comprennent : l'approbation et la mise en oeuvre partielle d'un plan stratégique de formation et de perfectionnement des commissaires, incluant une importante séance de formation sur les questions de violence familiale à l'intention des commissaires; les renseignements fournis aux fins de l'examen parlementaire des dispositions de la Loi sur les libérations conditionnelles concernant le maintien en incarcération, et le suivi à cet égard; l'élaboration d'un plan de travail en vue de contribuer à l'initiative du gouvernement concernant la justice en milieu autochtone; l'approbation des politiques sur la libération conditionnelle

et le SIDA et sur la dispense de cas en vue d'une libération conditionnelle, et les lignes directrices en matière d'examen des cas dangereux de délinquance sexuelle; l'ébauche de la revue du manuel des politiques; le suivi des études sur le rôle des audiences, et l'utilisation et la formulation de conditions spéciales de mise en liberté; le suivi d'un atelier sur l'évaluation des risques; l'évaluation des résultats des consultations sur les relations avec les victimes; l'examen de l'utilisation des greffiers d'audience; la poursuite de la stratégie concernant le multiculturalisme. Toutes ces initiatives ont été entreprises de concert avec le Service correctionnel du Canada et avec d'autres intervenants, dont le Secrétariat du Ministère. La Commission a également lancé et planifié plusieurs initiatives d'évaluation de programmes, de manière à accroître la qualité de ses décisions (voir page 25).

La Commission poursuivra ses initiatives et en entreprendra d'autres en 1992-1993 à l'appui de l'objectif susmentionné; en particulier, elle appliquera, s'il y a lieu, la législation révisée sur le service correctionnel et la mise en liberté sous condition, amorcera l'examen de son énoncé de mandat, mènera à bonne fin la seconde phase de l'examen du rôle des audiences dans le processus décisionnel, poursuivra la mise en oeuvre des plans à l'appui des initiatives du gouvernement concernant la violence familiale, la justice en milieu autochtone et le multiculturalisme, apportera d'autres améliorations à la formation des commissaires et révisera son manuel des politiques.

Amélioration du régime de réhabilitation : - Initiative de 1991-1992 - Ce sujet n'a pas été pris en compte dans la section des initiatives du Plan de dépenses de l'an dernier, mais il est signalé dans les sections sur le rendement du Programme des Plans précédents et du Plan pour l'année en cours (voir page 25) que la Commission a de plus en plus de difficultés à faire face aux importantes augmentations du nombre de demandes de réhabilitation qu'elle reçoit. Il en est résulté un important arriéré de demandes à traiter, et le niveau du service offert actuellement est inacceptable. Un certain nombre de mesures ont été prises, le seront sous peu ou ont été prévues pour éliminer cet arriéré et faire face à l'augmentation continue de la charge de travail, et rehausser ainsi le niveau du service.

En 1991-1992, la Commission a entrepris le suivi de l'étude de l'« organisation la plus efficiente » pour le régime de réhabilitation, dont l'objet était de trouver d'autres possibilités d'accroître le rendement. Dans le cadre de ce suivi, la procédure de la Commission a été modifiée et les outils administratifs par lesquels elle administre le régime avec la GRC ont été perfectionnés. L'étude de l'organisation la plus efficiente a conclu que des ressources temporaires additionnelles seraient nécessaires pour éliminer l'arriéré et que les efforts d'amélioration de la productivité devraient se concentrer sur le système automatisé de contrôle du processus, dont la mise en oeuvre est prévue pour 1993. Des ressources additionnelles - surtout temporaires - ont été approuvées sur trois ans dans le Budget des dépenses supplémentaire de 1991-1992 pour éliminer l'arriéré et faire face à l'augmentation continue de la charge de travail. La Commission rendra compte des progrès dans l'élimination de cet arriéré dans ses Plans de dépenses futurs.

Les révisions considérées à la Loi sur le casier judiciaire permettraient de rationaliser dans une large mesure le processus de réhabilitation et, au cas de leur adoption, accroîtraient la capacité de la Commission à faire face à l'augmentation de la charge de travail s'y rattachant. Si la législation révisée est approuvée, la Commission l'appliquera en 1992-1993 en collaboration avec les autres parties au processus.

Amélioration de la gestion : - Initiative de 1992-1993 - Dans plusieurs de ses Plans précédents, la Commission a rendu compte de deux initiatives aux rubriques « Élaboration d'un cadre de responsabilités » et « Amélioration des stratégies de gestion de l'information », dont l'objectif ultime était d'améliorer la gestion de ses programmes. Le présent Plan de dépenses combine ces deux initiatives avec d'autres autour de l'objectif global d'amélioration de la gestion.

Au cours des dernières années, la Commission a entrepris plusieurs initiatives visant à rehausser l'efficience, à accroître la responsabilisation, à rationaliser les opérations, à réduire les coûts et à améliorer la gestion de l'information, de façon à se doter de moyens de faire face à de lourdes charges de travail. Bien que ces initiatives l'aient aidé à fonctionner dans les limites des ressources dont elle dispose, d'autres mesures sont nécessaires. Les initiatives additionnelles à l'état de réalisation, d'élaboration ou de planification sont exposées ci-après.

Conformément à l'initiative Fonction publique 2000, la Commission a revu en 1991-1992 l'état des pouvoirs délégués en matière de gestion des ressources humaines et financières, et en a délégué d'autres, dans la mesure du possible dans l'organisation. Elle a également entrepris de nombreuses autres initiatives conformes ou sous-jacentes aux principes et thèmes de Fonction publique 2000, et poursuivra dans la même veine tout au cours de 1992-1993.

En 1991-1992, la Commission a établi une version révisée du cadre de plan opérationnel (CPO) et l'a diffusée dans l'organisation aux fins de consultation. Elle la soumettra au Conseil du Trésor pour approbation en 1992-1993. Le CPO révisé exposera les programmes de la Commission, la façon dont elle rend compte de leur mise en oeuvre, les ressources affectées à chaque programme, ainsi que les résultats prévus et obtenus.

Comme c'est indiqué plus haut, la Commission a terminé une étude portant sur la prestation du régime de réhabilitation et en applique actuellement les recommandations afin d'accroître l'efficience du processus. Elle procède maintenant à une étude semblable du régime de mise en liberté sous condition dans ses cinq bureaux régionaux. Intitulée "Initiative sur l'amélioration des programmes", cette étude consiste en un examen approfondi des politiques et des procédures, des pratiques de gestion, des procédés et des systèmes, ainsi que des opérations régionales courantes de la Commission en vue de déterminer quelles mesures sont propres à accroître l'efficience, l'efficacité et la productivité pour ce qui est de l'exécution des programmes. L'étude de deux bureaux régionaux sera terminée au début de 1992-1993. La prochaine étape consistera à dresser un plan d'action pour la mise en oeuvre des mesures propres à accroître l'efficience et d'autres améliorations à l'échelle de la Commission.

La disponibilité de données pertinentes, exactes et opportunes pour aider à la prise de décisions et assurer une exécution responsable des programmes est un élément important des efforts visant d'autres améliorations de la gestion des programmes de la Commission. Celle-ci a déterminé ses besoins en données, de même que la plupart des systèmes manuels et automatisés propres à assurer la disponibilité de ces données; il reste, toutefois, que sa capacité à élaborer et à perfectionner des systèmes automatisés est grandement réduite du fait du peu de ressources dont elle dispose pour l'automatisation. Le système automatisé de contrôle du processus de réhabilitation, dont il est question plus haut, constitue un volet important des mesures de perfectionnement de systèmes automatisés de la Commission. La composante principale de la stratégie d'amélioration de la gestion de l'information est encore la poursuite de l'élaboration et de la mise en oeuvre en collaboration avec le Service correctionnel du Canada du système automatisé de gestion des détenus grâce auquel les renseignements sur les détenus seront transférés automatiquement entre les deux organismes. L'élément de ce système qui se répercutera le plus directement sur le travail de la Commission devrait être mis en oeuvre au printemps 1992. Le système en question, qui devrait comporter d'importants avantages pour les deux organismes, n'en mettra pas moins à l'épreuve les ressources existantes durant la période de formation et de mise en oeuvre. Des révisions à la législation sur le régime de réhabilitation et la mise en liberté sous condition auraient des répercussions importantes du fait des révisions qui en résulteraient pour le système de contrôle du processus de réhabilitation et le système automatisé de gestion des détenus en 1992-1993.

E. Données sur le rendement

Pour mesurer l'efficacité et l'efficience du Programme de la Commission, il faut se reporter au mandat et aux objectifs de celle-ci en ce qui concerne la libération conditionnelle - étudier les cas et rendre des décisions opportunes en matière de libération conditionnelle tout en respectant les exigences légales et en réduisant les risques pour la société; la clémence et les casiers judiciaires - examiner les demandes et faire des recommandations en temps opportun à l'égard de l'octroi de pardons et de l'exercice de la prérogative royale de clémence; les politiques et la gestion générale - formuler et évaluer des politiques décisionnelles en matière de libération conditionnelle et de clémence, et gérer la Commission de manière efficiente.

La formulation des résultats et des normes de rendement dans ces domaines fait ressortir les principales responsabilités de la Commission, les grands domaines auxquels les ressources sont affectées et où des résultats sont prévus.

La Commission a adopté un certain nombre de mesures de l'efficience dans chacun des trois secteurs clés. Le tableau suivant présente un échantillon des indicateurs de rendement pour une période de trois ans.

Tableau 6: Indicateurs de rendement, de 1988-1989 à 1990-1991*

	1988-1989	1989-1990	1990-1991
Mise en liberté sous condition			
• Coût par décision de mise en liberté	310 $	347 $	294 $
• Coût par décision de contrôle	310 $	348 $	292 $
Clémence et casiers judiciaires			
• Coût par avis de décision	115 $	128 $	134 $
Politique et gestion générale			
• Coût en pourcentage du total des dépenses de la Commission	13 %	12 %	11 %

* En dollars constants de 1982-1983. Facteur d'inflation (1983-1984: 5,2 %; 1984-1985: 4 %; 1985-1986: 3,9 %; 1986-1987: 4,5 %; 1987-1988: 3,6 %; 1988-1989: 4,6 %; 1989-1990: 4,1 %; 1990-1991: 6,3 %; Statistique Canada, indice des prix à la consommation).

La diminution du coût par décision de mise en liberté tient à la fois à la hausse du nombre de décisions rendues et à la réduction des dépenses en dollars de 1982-1983. L'augmentation du coût par avis de décision résulte largement d'une baisse du nombre de décisions rendues en 1990-1991 en raison du gonflement de l'arriéré et de la hausse continue du nombre de demandes reçues. La baisse continue du pourcentage du total des ressources utilisé pour les politiques et la gestion centrale correspond à la proportion croissante des ressources que la Commission doit consacrer à ses opérations courantes.

En raison des facteurs comme les modifications législatives éventuelles et les litiges, il est difficile de prévoir les niveaux d'efficience pour les prochaines années.

Les paragraphes qui suivent fournissent des renseignements sur l'efficacité des trois secteurs principaux de la Commission.

Mise en liberté sous condition : Des recherches en sciences sociales et en criminologie ont mis de l'avant de nombreuses méthodes servant à mesurer, sous divers angles, la réussite de la mise en liberté sous condition. On ne s'entend pas toutefois sur la définition de la notion de succès ou sur ce qui constitue une mesure valable et sûre du succès.

On estime généralement que le fait d'accorder une mise en liberté anticipée à un détenu permet, au moins, de réduire directement les effets débilitants de l'incarcération tout en facilitant la réinsertion sociale de l'intéressé, ce qui contribue grandement à la sécurité du public.

Les taux de révocation et de récidive sont une fonction de nombreux facteurs corrélés dont une partie seulement peut être influencée par les politiques ou les procédures de la Commission. Les taux de révocation représentent le nombre de détenus réincarcérés à la suite d'une décision de la Commission, soit parce qu'ils n'ont pas observé les modalités de leur mise en liberté (y compris une nouvelle condamnation), soit parce que la Commission veut empêcher qu'ils les enfreignent pendant la période de surveillance. Le taux de récidive reflète le nombre de détenus qui font l'objet d'une révocation et qui sont réincarcérés pour avoir commis une nouvelle infraction après la date d'expiration du mandat. Même si les responsables de la libération conditionnelle doivent être sensibles aux fluctuations brutes de ces taux, ils doivent les considérer comme des indicateurs de rendement imparfaits.

D'après l'étude faite sur la situation, au 31 mars 1991, de tous les détenus libérés entre 1982-1983 et 1986-1987, les tableaux 7 et 8 donnent une idée des résultats des libérations conditionnelles totales et des mises en liberté surveillée accordées de 1982-1983 à 1986-1987 à des détenus sous responsabilité fédérale. Selon des études antérieures, un suivi de quatre à cinq ans suffit pour donner un aperçu de la fréquence de la révocation et de la récidive. Notons qu'un faible pourcentage des détenus libérés entre 1982 et 1987 sont encore sous surveillance. Certains d'entre eux ont fait l'objet d'une révocation ou ont récidivé l'an dernier; les taux de récidive et de révocation ont donc connu de légères augmentations sur plusieurs années par rapport aux taux déclarés dans le Plan de dépenses de 1991-1992. Il convient aussi de noter que l'on vérifie continuellement la précision des données servant au calcul de ces taux et que la modification de données peut avoir une légère incidence sur les données déclarées antérieurement.

Tableau 7: Taux réels de révocation de 1982-1983 à 1986-1987

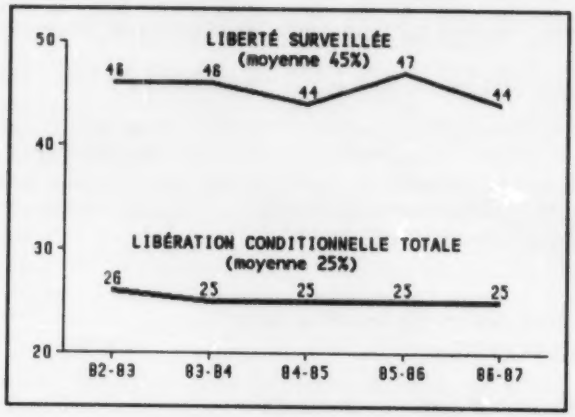
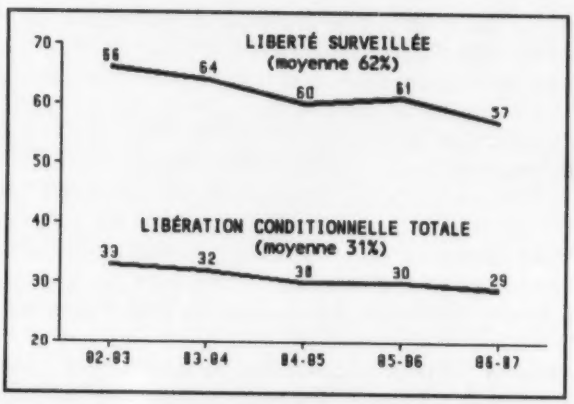


Tableau 8: Taux réels de récidive de 1982-1983 à 1986-1987



Une mesure importante de l'efficacité opérationnelle de la Commission est son aptitude à observer les dispositions des lois pertinentes et à assurer, en temps opportun, les garanties procédurales prévues.

Le tableau 9 fournit des données sur le respect des obligations légales sur trois ans.

Tableau 9: Respect des obligations légales, de 1988-1989 à 1990-1991

Réglementation	Respect (exprimé en pourcentage) 1988-1989	1989-1990	1990-1991
1. Tenue d'audiences et examens avant la date d'admissibilité à la libération conditionnelle (art. 14 et par. 15(1))	99,4 %	99,3 %	99,4 %
2. Communication par écrit des motifs du refus dans un délai de 15 jours (par. 19(2))	95 %	92,7 %	93,7 %
3. Dans les cas de demandes d'audience postérieure à la suspension, communication de la date de l'audience 14 jours avant celle-ci (alinéa 20(2)(b))	100 %	100 %	100 %
4. Envoi aux détenus sous responsabilité fédérale, dans les six mois qui suivent leur admission, d'un avis écrit de leur date d'admissibilité à la libération conditionnelle (article 13)	100 %	100 %	100 %

Il s'en est manqué de très peu pour que la Commission respecte à 100 % les exigences relatives à la tenue d'audiences avant la date d'admissibilité à la libération conditionnelle, principalement à cause de facteurs indépendants de sa volonté, comme le transfèrement de détenus et la réduction de peine à la suite d'un appel. Elle n'a pas été en mesure de respecter à 100 % l'obligation de communiquer par écrit aux détenus les motifs d'un refus dans un délai de 15 jours en raison des pressions liées à la charge de travail de ses bureaux régionaux. Les politiques décisionnelles de la Commission ont permis de constituer une documentation importante, laquelle doit, dans certains cas, être clarifiée auprès des commissaires avant d'être diffusée. Le processus de rappel a été plus long que prévu parce qu'on consultait abondamment des commissaires temporaires, souvent absents du bureau. La Commission prend actuellement des mesures afin d'améliorer l'efficience du processus de notification et la formation des commissaires sur l'utilisation des documents pour étayer les décisions.

Clémence et casiers judiciaires : Après examen des renseignements pertinents et évaluation des facteurs importants, la Commission formule des recommandations au Cabinet pour ce qui touche à l'octroi de pardons en vertu de la Loi sur le casier judiciaire et à l'exercice de la prérogative royale de clémence. Elle est tenue, aux termes de la Loi sur la libération conditionnelle et de la Loi sur le casier judiciaire, d'effectuer ces examens sur réception des demandes et de formuler des recommandations. La durée moyenne du traitement des demandes constitue un indicateur d'efficacité de la Commission dans ce domaine.

Il convient de noter qu'environ 60 % du temps de traitement est consacré à l'exécution des diverses étapes du processus, y compris les enquêtes policières sur lesquelles la Commission n'a aucun droit de regard. La durée moyenne du traitement des demandes de niveau 1 (75 % de toutes les demandes) a beaucoup varié au cours des dernières années. En 1985-1986, 1986-1987 et 1987-

1988, la durée moyenne du traitement de cas de niveau 1 était de 14,09, 9,11 et 3,1 mois respectivement. Les réductions du temps de traitement sont le fruit de perfectionnements du processus de réhabilitation et d'une plus grande collaboration au sein du système de justice pénale. En 1988-1989, 1989-1990 et 1990-1991, la durée moyenne du traitement est passée à 6,79, 12,69 et 13,93 mois respectivement par suite de fortes augmentations de demandes. On pense que ces augmentations sont attribuables dans une large mesure à des facteurs comme une meilleure connaissance du programme par le public et à la politique de certains employeurs (par ex. certains gouvernements provinciaux et administrations municipales) qui obligent leurs employés ayant un casier judiciaire de demander à être réhabilités. Le nombre de demandes a augmenté de façon spectaculaire, passant de 11 227 en 1985 à 25 548 en 1990. À l'heure actuelle, il y a beaucoup plus de demandes à différentes étapes du processus qu'il n'y en a eu au cours des années précédentes et le nombre de demandes reçues se maintient à un niveau très élevé . Au 31 octobre 1991, l'arriéré de cas à traiter à différentes étapes du processus a été de 24 000 environ. Ce Plan de dépenses résume dans une autre section (voir page 19) les mesures que la Commission est en train de prendre pour éliminer cet arriéré.

Politiques et gestion centrale : La Commission est tenue d'appliquer de façon efficiente la Loi sur la libération conditionnelle et la Loi sur le casier judiciaire, en veillant notamment au maintien de la viabilité du Programme sur les plans de l'intégrité, de la qualité et de l'autonomie du processus décisionnel. Elle revoit systématiquement ses programmes afin d'évaluer le degré de réalisation des objectifs ainsi que la pertinence des politiques et des procédures. La formulation de conclusions, leur analyse et l'élaboration de stratégies de mise en oeuvre appropriées doivent être considérées comme des indicateurs d'efficacité de la Commission dans ce domaine.

La Commission a révisé sa politique d'évaluation des programmes de telle sorte qu'elle tienne compte de la nécessité de contribuer à la gestion stratégique. La politique révisée vient renforcer le rôle de l'évaluation comme élément clé de la stratégie de la Commission en matière d'amélioration et de contrôle des programmes. Ce qui suit est un résumé des activités d'évaluation formelles de la Commission; ce Plan de dépenses mentionne (voir page 19) d'autres initiatives visant l'amélioration des programmes.

Comme l'indiquent les Plans de dépenses précédents, la Commission et le Service correctionnel du Canada ont réalisé, en 1989, une évaluation des dispositions de la Loi sur la libération conditionnelle concernant l'examen automatique en vue de la semi-liberté. Les principaux résultats et les mesures de suivi ont été exposés dans le Plan de dépenses de 1991-1992. Les résultats de cette évaluation ont contribué à la formulation des propositions contenues dans le projet de loi C-36. Le suivi est maintenant terminé.

En 1989-1990, la Commission et le Service correctionnel du Canada ont en outre réalisé une évaluation des dispositions de la Loi sur la libération conditionnelle concernant le maintien en incarcération, qui a fourni des renseignements sur l'application et l'efficacité de ces dispositions. Ces renseignements ont été présentés au Comité permanent de la justice et du Solliciteur général aux fins de son examen récent portant sur les dispositions concernant le maintien en incarcération. Dans le cadre du suivi de cet examen, le gouvernement fournira au Comité, d'ici juin 1992, un rapport d'activité sur les efforts que l'on déploie pour trouver des solutions à l'impact disproportionné des dispositions concernant le maintien en incarcération dans le cas des détenus autochtones. Plusieurs des recommandations du Comité à cet égard ont été incluses dans le projet de loi (C-36) sur le service correctionnel et la mise en liberté sous condition. Le gouvernement s'est en outre engagé à réexaminer l'application des provisions sur le maintien en incarcération trois ans après la mise en vigueur de toute législation révisée à cet effet.

La Commission a terminé une étude préparatoire à l'évaluation de son programme d'appel en 1990, mais ce projet a dû être reporté en raison du manque de ressources. Elle espère réaliser l'évaluation en question en 1992-1993.

Dans les Plans de dépenses précédents, la Commission a fait état d'initiatives de contrôle et d'évaluation réalisées ou planifiées en fonction de ses politiques décisionnelles, et elle continue à travailler sur cette importante composante de ses activités d'évaluation. En 1990-1991, la Commission a élaboré un cadre d'évaluation de ses politiques décisionnelles prélibératoires, postcarcérales et de maintien en incarcération, et a mis la dernière main à la planification préliminaire en vue de sa mise en oeuvre. L'évaluation a commencé au début de 1991-1992, s'articulant autour des politiques décisionnelles prélibératoires, et se poursuivra en 1992-1993 et en 1993-1994 pour les questions des politiques décisionnelles postcarcérales et de maintien en incarcération. L'évaluation des politiques décisionnelles comprend l'examen, en collaboration avec le Secrétariat du multiculturalisme, des questions d'ethnicité et de diversité culturelle par rapport aux politiques de la Commission. Les Plans de dépenses à venir rendront compte des principales constatations et du suivi de cette évaluation.

Section II
Renseignements supplémentaires

A. Aperçu des ressources du Programme

1. Besoins financiers par article

Le tableau 10 énumère les besoins financiers par article de la Commission.

Tableau 10: Détails des besoins financiers par article

(en milliers de dollars)	Budget des dépenses 1992-1993	Prévu 1991-1992	Réel 1990-1991
Personnel			
Traitements et salaires	17 188	16 567	17 305
Contributions aux régimes d'avantages sociaux des employés	2 750	2 560	2 592
Autres coûts liés au personnel	-	35	33
	19 938	19 162	19 930
Biens et services			
Transports et communications	2 629	2 461	2 336
Information	350	394	266
Services professionnels et spéciaux	720	700	632
Location	60	60	58
Achat de services de réparation et d'entretien	170	170	163
Services publics, fournitures et approvisionnements	400	350	326
Autres subventions et paiements	7	7	7
	4 336	4 142	3 788
Total des dépenses de fonctionnement	24 274	23 304	23 718
Capital	107	550	134
Total des dépenses	24 381	23 854*	23 852

*Date de prévision - 30 novembre 1991

2. Besoins en personnel

La commission est un organisme à forte utilisation de main-d'oeuvre. Ses dépenses en personnel (y compris les contributions statutaires aux régimes d'avantages sociaux des employés) représentent 82 % du total des dépenses de fonctionnement.

Tableau 11: Détails des besoins en personnel

	Années-personnes* contrôlées				
	Budget des dépenses 1992-1993	Prévu 1991-1992	Réel 1990-1991	Échelle des traitements actuelle	Provision pour le traitement annuel moyen 1992-1993
Directeurs	13	13	9	61 500-138 300	77 057
Scientifique et professionnelle	3	2	1	20 000-84 700	73 649
Administration et service extérieur	146	119	118	15 516-73 032	45 211
Technique	1	1	2	16 124-73 716	-
Soutien administratif	129	148	153	16 356-40 768	27 270
Exploitation	-	1	1	19 889-49 692	-
	292	284	284		

	Autres Années-personnes*				
	Budget des dépenses 1992-1993	Prévu 1991-1992	Réel 1990-1991	Échelle des traitements actuelle	Provision pour le traitement annuel moyen 1992-1993
Commissaires	54	54	54	44 300-165 500	106 248

*L'expression **<<années-personnes>>** désigne l'emploi d'une personne pendant une année complète ou l'équivalent (par exemple, l'emploi de trois personnes pendant quatre mois chacune). Une année-personne peut viser les employés rémunérés au tarif des heures normales (au Canada ou à l'étranger), permanents ou non, à temps plein ou partiel, saisonniers, nommés pour une période déterminée ou occasionnels et les autres types d'employés.

Les **années-personnes contrôlées** sont assujetties au contrôle du Conseil du Trésor. A quelques exceptions près, le Conseil du Trésor contrôle directement le nombre d'années-personnes des ministères et organismes énumérés à l'annexe I des parties I et ii de la loi sur les relations de travail dans la fonction publique. Le Conseil du Trésor ne contrôle pas les années-personnes concernant le personnel des ministres nommé en vertu de l'article 39 de la loi sur les relations de travail dans la fonction publique et toutes les nominations faites en vertu d'un décret. En outre, les années-personnes de certains ministères et organismes peuvent être exemptées du contrôle du Conseil du Trésor. Dans la partie II du Budget des dépenses, les années-personnes contrôlées sont identifiées comme années-personnes <<autorisées>>.

Les **<<autres>> années-personnes** ne sont pas assujetties au contrôle du Conseil du Trésor mais sont divulguées à la partie III du Budget des dépenses, dans un tableau comparatif avec les années précédentes, à l'appui des dépenses en personnel requises énoncées dans le Budget des dépenses.

Nota: Les colonnes concernant les années-personnes montrent la répartition prévue des années-personnes du programme, contrôlées ou non, par groupe. La colonne concernant l'échelle des traitements actuelle indique les échelles salariales par groupe professionnel en vigueur le 1er octobre 1991. La colonne visant l'échelle des traitements indique les coûts salariaux estimatifs de base, y compris la provision pour les conventions collectives, les augmentations d'échelon annuelles, les promotions et la rémunération au mérite, divisés par le nombre d'années-personnes du groupe. Les modifications apportées à la répartition des éléments utilisés pour le calcul peuvent influer sur la comparaison des moyennes entre les années.

3. Coût net du Programme

Le Budget des dépenses du Programme ne comprend que les dépenses imputées à ses crédits votés. On trouvera au tableau 12 des détails sur les autres éléments de coût dont il faut tenir compte pour en arriver au coût estimatif total du Programme.

Tableau 12: Coût total du Programme pour 1992-1993

(en milliers de dollars)	Budget principal 1992-1993	Plus* autres coûts	Coût total estimé du Programme 1992-1993	1991-1992
Travaux permanents de la Commission	24 381	2 217	**26 598**	26 048

* Les autres coûts de 2 217 000 $ comprennent:

	(en milliers de dollars)
• Locaux fournis sans frais par Travaux public	1 528
• Émission de chèques et autres services comptables fournis sans frais par Approvisionnements et Services	37
• Avantages sociaux des employés constitués de la contribution de l'employeur aux primes des régimes d'assurance et des frais payés par le Secrétariat du Conseil du Trésor	652

B. Index

A

Amélioration de la gestion 6,19,20,25
Années-personnes 4,6,8,27
Aperçu du programme 6
Audiences 11,14,17,20,23
Autorisations 4,5

B

Besoins en personnel 28
Besoins financiers 4,6,27
Budget 4,6,27,28,29
Budget supplémentaire 7,9,19

C

Cadre de responsabilités 19
Cas dangereux de délinquance sexuelle 19
Charge de travail 15,16,19,25
Charte des droits et libertés 14,15
Commissaires 7,8,9,12,13,14,16,18,19,24,28
Communications 8,18
Comptes publics 5
Conditions spéciales 15,19
Coût net 29
Coût total 29

D

Délinquants de responsabilité provinciale 10,11,15,17
Dépenses 5,9,21,27,28
Dépenses de fonctionnement 4,9,27,28
Dépenses en immobilisations 4,27
Description du programme 11
Division d'appel 13,16,26
Données de base 10
Données sur le rendement 8,21

E

Efficacité du programme 21,22
Efficience du programme 20,21,24,25
Évaluation du programme 8,19,25,26

F

Facteurs externes 14
Fonction publique 2000 20
Formation 7,8,9,18,19,20,24

G

Gendarmerie royale du Canada 10,12,19
Gestion de l'information 9,19,20
Greffiers d'audience 8,19

I

Index 30
Initiatives 18
Introduction 10

J

Justice en milieu autochtone 7,14,18,19,25

L

Libération conditionnelle totale 11,12,15,17,23
Liberté surveillée 11,12,15,17,22,23
Loi sur la libération conditionnelle 8,10,11,12,15,18,24,25
Loi sur le casier judiciaire 6,10,12,13,19,24,25

M

Maintien en incarcération 8,12,15,18,25,26
Mandat 10
Mission 19
Multiculturalisme 8,14,19,26

O

Objectif du programme 11
Organisation 13,14
Organisation du programme 13

P

Permission de sortir 11,15
Perspective de planification 14

Plans pour 1992-1993 6,18
Points saillants 6,8

Politiques décisionnelles 12,21,24,26
Population carcérale 15,16,17
Préface 2
Prévisions 6,7,27,28

Q

Qualité du processus décisionnel 8,18

R

Réel 5,9,27,28
Réforme correctionnelle 6,8,14,18
Régimes d'avantages sociaux des employés 4,5,6,27,28
Réhabilitation et clémence 6,7,9,10,11,12,13,16,19,20,21,24,25
Résultats financiers 9
Révocation et récidive 22,23

S

Secrétariat du Ministère 10,19
Secteurs clés 21
Semi-liberté 11,25
Service correctionnel du Canada 8,9,10,15,19,20,25
Structure des activités 13
Système automatisé de gestion des détenus 9,20
Système de justice pénale 10,14,18,25

T

Table des matières 3

V

Victimes 8,14,19
Violence familiale 7,14,18,19